

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, organizační jednotka Dětí Země o. s.**, se sídlem Cejl 50, Brno-střed, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno-střed, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1 – Nové Město, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4 – Nusle, zastoupena JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem se sídlem Sokolovská 49, Praha 8 – Karlín, o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2010, čj. 443/2010-120-STSP/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, čj. 7 A 122/2010 – 104,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2010, čj. 7 A 122/2010 – 104, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) podalo dne 14. 10. 2009 u Krajského úřadu Ústeckého kraje žádost o stavební povolení pro stavbu „Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice, část A“ – úpravu silnice I/15 a I/30, objížďku na silnici I/8 u Vchynice a objížďku na silnici I/8 u Bílinky. Zahájení řízení bylo krajským úřadem oznámeno žalobci. Předmět řízení byl následně rozšířen o stavbu

mimoúrovňové křižovatky Bílinka – větev C5. Dne 23. 3. 2010 oznámil žalobce krajskému úřadu, že hodlá vystupovat ve stavebním řízení jako účastník, a to na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Oznámení současně obsahovalo námitky žalobce proti záměru. Krajský úřad vydal stavební povolení dne 25. 3. 2010 pod čj. 5227/Ds/09-10, ve kterém rozhodl i o námitkách žalobce.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí krajského úřadu odvolání. Ministerstvo dopravy shora označeným rozhodnutím odvolání zamítlo a potvrdilo prvostupňové rozhodnutí.

II.
Posouzení žaloby městským soudem

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu. Soud se nejprve zabýval aktivní žalobní legitimací žalobce a dospěl k závěru, že je dána. Přesto však usoudil, že mu nenáleželo dle platné právní úpravy postavení účastníka stavebního řízení a bylo mu přiznáno správními orgány nad rámec zákona. Soud k tomu nejprve poznamenal, že Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“) ani směrnice EIA (85/337/EHS, ve znění směrnice 97/11/ES a směrnice 2003/35/ES) nejsou přímo závazné. Vnitrostátní úprava nicméně respektuje rámec pro přiznávání postavení účastníka řízení při rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, vymezený těmito prameny práva.

[4] Městský soud je toho názoru, že okruh účastníků stavebního řízení je vymezen v § 109 stavebního zákona oproti obecnému vymezení účastníků v § 27 správního řádu jinak, konkrétně, a to taxativním výčtem subjektů disponujících určitým hmotným právem. Poukazuje přitom na úpravu účastenství v územním řízení obsaženou v § 85 stavebního zákona, dle níž jsou účastníky i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Odlišení okruhu účastníků územního a stavebního řízení má své opodstatnění v tom, že předmět těchto řízení je rozdílný. Z platné právní úpravy nelze pro stavební řízení dovodit, že by jeho předmětem byly otázky týkající se přímo životního prostředí, ochrany přírody a krajiny apod., ačkoliv samozřejmě obecně platí, že každá stavební činnost má svým způsobem vliv na životní prostředí. Nehledě na to, § 114 stavebního zákona omezuje okruh námitek přípustných ve stavebním řízení na tvrzení o dotčení věcných práv k nemovitostem. Občanská sdružení ovšem těmito právy nedisponují.

[5] Nový stavební zákon přinesl dle městského soudu změnu v tom, že posunul environmentální rozhodování do ranějších fází povolovacího procesu, který má několik etap. O tom ostatně svědčí i změna vymezení okruhu účastníků stavebního řízení v novém stavebním zákonu oproti § 59 odst. 1 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. (starý stavební zákon). Ponechání či naopak vypuštění určité kategorie účastníků stavebního řízení v novém stavebním zákoně oproti předchozí úpravě nelze chápat jako formulační rozmar zákonodárce, ale jako nastolení nové restriktivní konstrukce, kterou nová úprava sleduje a jejímž cílem je zajistit účast veřejnosti již ve fázích počátečních, kde může být účinná, a naopak vyloučit ji tam, kde opodstatnění postrádá.

[6] Městský soud poukázal na to, že počínaje 1. 12. 2009 došlo ke změně § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, takže již z něho nelze dovozovat specialitu tohoto zákona ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu. Odlišná konstrukce účastenství v územním a stavebním řízení odpovídá konstrukci účastníků stavebního a kolaudačního řízení dle starého stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se v rozsudku čj. 7 As 29/2003 – 78 vyslovil v tom směru, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nezakládá občanským sdružením účastenství v kolaudačním řízení. To potvrdil i Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 114/05. Zcela obdobný vztah je i mezi § 109 stavebního zákona a § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Městský soud proto posoudil žalobu jako nedůvodnou, a proto ji zamítl.

III.
Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadá především právní názor městského soudu, dle něhož se § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny neuplatní při určování okruhu účastníků stavebního řízení. Stěžovatel rozsáhle argumentuje proti tomuto právnímu názoru odkazem na rozsudek NSS čj. 5 As 41/2009 – 91 a dále též na rozsudek čj. 9 As 63/2010 - 111. Je toho názoru, že je možné souběžně užít § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. I kdyby byl shledán mezi těmito normami konflikt, je třeba aplikovat přednostně § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jako pravidlo zvláštní. Zákon o ochraně přírody a krajiny je speciálním zákonem vůči stavebnímu zákonu, a to jako celek, jeho specialitu nelze redukovat pouze na některá ustanovení (rozsudek NSS čj. 4 As 20/2008 – 84). Nejvyšší správní soud tento závěr učinil i na základě jiných úvah než jen § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[8] Analogie s úpravou účastenství v kolaudačním řízení nemůže dle stěžovatele obstát. Neúčast občanských sdružení v kolaudačním řízení totiž plyne z povahy předmětu tohoto typu řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 As 7/2009 – 88 naznačil, že účast občanských sdružení v kolaudačním řízení není vyloučena. Výklad zastávaný stěžovatelem nemůže být zpochybněn ani § 114 stavebního zákona. Účastenství v řízení nelze redukovat pouze na oprávnění podat námitky. Účastník řízení má totiž jiné možnosti, jak ovlivnit výsledek správního řízení, a to např. prostřednictvím práv upravených v § 36 správního řádu. Krom toho, napadnout obsah závazných stanovisek vydaných pro stavební řízení, např. dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, není možné jinak než prostřednictvím účasti v samotném stavebním řízení.

[9] Stěžovatel dále zpochybňuje tezi městského soudu, že ve stavebním řízení nejsou řešeny žádné otázky související s ochranou přírody a krajiny. Konkrétní způsob provedení stavby může být významný z hlediska zachování biotopů zvláště chráněných druhů živočichů, vlivu stavby na krajinný ráz, prostupnosti stavby atd. Součástí stavebního řízení je pravidelně i projekt ozelenění stavby, což plyne z § 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb. a přílohy č. 8 vyhlášky č. 146/2008 Sb. Ze všech uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že dle aplikovatelné právní úpravy mu po právu náleželo postavení účastníka stavebního řízení, a to na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[10] Stejným způsobem je třeba dle stěžovatele vykládat vztah mezi § 109 stavebního zákona a § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., což vyplývá z rozsudku NSS čj. 1 As 91/2009 – 83. Jelikož se stěžovatel aktivně účastnil procesu EIA, mělo by mu být přiznáno účastenství v řízení rovněž na základě § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., resp. dle předchozí právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí (§ 8 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb.).

[11] Stěžovatel dále polemizuje se závěry, které učinil městský soud ve vztahu k naplnění požadavků Aarhuské úmluvy a směrnic EIA. Ačkoliv jejich ustanovení nejsou samovykonatelná, jsou orgány veřejné moci povinny vykládat vnitrostátní právo v souladu s jasně vyjádřenými závazky vyplývajícími z mezinárodního a evropského práva. Městský soud se mýlí, pokud dovozuje, že smluvní státy této úmluvy disponují volnou úvahou v tom směru, že mohou libovolně určit, kterých rozhodovacích procesů se smí dotčená veřejnost účastnit. Z čl. 6 odst. 1 písm. a) a odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy plyne požadavek zajištění účinné účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech. Stěžovatel podrobně argumentuje, proč nelze účast v územním řízení a přístup k soudnímu přezkumu územního rozhodnutí považovat za účinný prostředek.

[12] Stěžovatel namítá, že městský soud postupoval nezákonně, jestliže žalobu zamítl, aniž se vypořádal s jednotlivými žalobními body. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.
Stručné shrnutí vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[14] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 21. 1. 2011 uvedla, že se ztotožňuje s právním názorem městského soudu. Nejprve obsáhle argumentuje ve prospěch názoru, že aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je vyloučena taxativností výčtu účastníků stavebního řízení obsaženého v § 109 stavebního zákona. Přitom používá téměř shodné argumenty jako městský soud, které jsou rozvedeny shora. Doplňuje, že specialita § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vůči § 109 stavebního zákona nevyplývá ani z § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009. Toto ustanovení totiž zakládalo věcnou specialitu, nikoliv specialitu procesní. Z § 2 odst. 2, § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny lze dovodit pouze zvláštní postavení orgánů ochrany přírody ve stavebním řízení, nikoliv však postavení občanského sdružení jako účastníka tohoto řízení.

[15] Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví v § 23 odst. 9, že občanské sdružení je účastníkem navazujícího řízení. Tím je třeba rozumět jen takové řízení, v němž je vydáváno rozhodnutí, jemuž musí dle zákona předcházet posouzení vlivů na životní prostředí. Takovýmto řízením je řízení územní, nikoliv stavební. Ostatně stanovisko EIA může být přezkoumáno soudem právě v souvislosti s žalobou napadající územní rozhodnutí. Tvrzení stěžovatele, že se řádně účastnil procesu posuzování vlivů na životní prostředí, není pravdivé, neboť žalující organizační složka občanského sdružení vznikla až v roce 2001.

[16] Osoba zúčastněná na řízení se shoduje s městským soudem i v názoru na výklad Aarhuské úmluvy. Shrnuje, že kasační stížnost je jako celek nedůvodná. Na závěr navrhuje, aby byla věc předložena rozšířenému senátu za účelem změny právního názoru vyjádřeného v rozsudku čj. 5 As 41/2009 – 91.

V.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s, část **V.A.**] a poté námitkou nesprávného posouzení právní otázky městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, část **V.B.**].

V.A.
Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů

[19] Stěžovatel městskému soudu vytýká, že žalobu zamítl, aniž se vypořádal s jednotlivými žalobními body obsaženými v žalobě.

[20] Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže se v něm soud nevypořádává se všemi žalobními body (viz rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 – 73, rozsudek ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004 – 62, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 – 74, nebo rozsudek ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 152/2008 – 88, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[21] Z napadeného rozsudku se podává, že stěžovateli svědčila dle městského soudu aktivní žalobní legitimace na základě § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť v žalobě tvrdil, že byl ve stavebním řízení zkrácen na svých právech. Následně však městský soud dospěl k závěru, že stěžovateli jakožto občanskému sdružení hájícímu zájmy přírody a krajiny nenáleželo postavení účastníka stavebního řízení, jelikož § 109 stavebního zákona vylučuje aplikaci § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z toho důvodu tedy vůbec nelze uvažovat o porušení práv stěžovatele ve stavebním řízení. Žaloba proto byla zamítnuta bez dalšího pro nedostatek aktivní věcné legitimace.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal ve formálně-logickém postupu městského soudu žádné pochybení. Je totiž nezbytné rozlišovat aktivní žalobní legitimaci, kterou stěžovateli založilo jeho tvrzení obsažené v žalobě (§ 65 odst. 2 s. ř. s.), a aktivní věcnou legitimaci. Žalobu lze odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen pro zcela zjevné nedostatky aktivní žalobní legitimace. V opačném případě musí soud žalobu věcně projednat. Předpokladem úspěšnosti žaloby nicméně je, že žalobci svědčí aktivní věcná legitimace, tj. že byl skutečně postupem správního orgánu zkrácen na svých právech způsobem, který mohl mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Městský soud však dospěl k závěru, že stěžovateli nenáleželo postavení účastníka stavebního řízení, a proto nemohl

být zkrácen na svých procesních právech ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť mu žádná taková práva nenáležela. Stěžovateli tak dle městského soudu nesvědčila aktivní věcná legitimace (viz rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2007, čj. 5 As 43/2007 – 99). Následkem nedostatku aktivní věcné legitimace je vždy zamítnutí žaloby (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005 – 62, publ. pod č. 1477/2008 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007 – 98).

[23] Pokud tedy městský soud učinil závěr, že žalobci nesvědčí aktivní věcná legitimace (k zákonnosti tohoto závěru viz část **V.B.** níže), bylo by nadbytečné posuzovat jednotlivé žalobní body. I kdyby totiž městský soud shledal, že stavební řízení bylo stiženo závažnými procesními vadami, nemohl by rozhodnutí žalovaného zrušit, a to pro nedostatek aktivní věcné legitimace žalobce (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010 – 98). Městskému soudu tedy nelze z hlediska formálního postupu ničeho vytknout, napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tato námitka je nedůvodná.

V.B.
Účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení

[24] Ústředním bodem další kasační námitky je posouzení vztahu mezi § 109 stavebního zákona a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy zda občanské sdružení může být za splnění podmínek uvedených v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny účastníkem stavebního řízení.

[25] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgány jednaly se stěžovatelem v průběhu celého správního řízení jako s účastníkem. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není rozhodné, zda správní orgán určitou osobu považoval za účastníka řízení, neboť účastenství v řízení je třeba posuzovat materiálně, a nikoliv podle toho, s kým správní orgán jednal (rozsudek ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005 - 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek čj. 1 As 61/2010 – 98, cit. v bodě [23] shora).

[26] Nejvyšší správní soud se k uvedené právní otázce vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009 – 91 ve věci *Občanské sdružení Modrý most* (publ. pod č. 2127/2010 Sb. NSS). Dospěl v něm k závěru, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro v něm vymezená správní řízení. Jedná se o speciální normu, která doplňuje obecně vymezený okruh účastníků řízení definovaných v tomto ustanovení o občanská sdružení. Absence výslovného odkazu v § 109 stavebního zákona na tento typ účastníků řízení nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, aplikuje se před úpravou obecnou (tu buď zcela nahradí, nebo ji částečně modifikuje). Stejný právní názor byl zaujat i v rozsudku NSS ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010 – 111.

[27] Městský soud se od tohoto právního názoru zcela vědomě odchýlil, svůj odlišný právní názor podložil komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Je toho názoru, že v rozsudku čj. 5 As 41/2009 – 91 (cit. v bodě [26] shora) nejsou zohledněny a vypořádány všechny argumentační pozice. V postupu městského soudu proto nelze shledat porušení § 12 s. ř. s., jak se domnívá stěžovatel.

[28] Nejvyšší správní soud v rámci projednávání této kasační stížnosti zvážil všechny argumenty stěžovatele, osoby zúčastněné na řízení i městského soudu a neshledal důvod, proč by se měl od své dosavadní judikatury reprezentované rozsudkem čj. 5 As 41/2009 – 91 (cit. v bodě [26] shora) odchýlit, a tudíž věc předložit rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní soud vyložil svůj právní náhled na vztah mezi § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 109 odst. 1 stavebního zákona v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, sp. zn. 1 As 6/2011. Účastníkem tohoto soudního řízení, jehož předmětem bylo rovněž stavební povolení na část dálnice D 8, byl jak stěžovatel, tak žalovaný i osoba zúčastněná na řízení. V uvedeném rozsudku se zdejší soud detailně vyrovnal s totožnou právní argumentací, kterou městský soud použil i v nyní přezkoumávaném rozsudku. Vyjádřil se v něm i k dílčím argumentům stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení, které vznášejí i v tomto řízení o kasační stížnosti. Proto plně postačí, že se Nejvyšší správní soud nyní jen tezovitě vyjádří ke kasační námitce stěžovatele a v podrobnostech odkáže na svůj rozsudek sp. zn. 1 As 6/2011, který se týká stejných procesních stran.

[30] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že legislativní technika uzavřeného (tzv. taxativního) výčtu účastníků řízení, která je použita v § 109 stavebního zákona, má za následek vyloučení obecných norem upravujících účastenství v řízení (§ 27 správního řádu). Nemá však za následek vyloučení aplikace norem speciálních. Z absence normy odkazující v § 109 stavebního zákona na zvláštní předpis upravující účastenství dalších osob ve stavebním řízení tudíž nelze dovodit přednost obecné úpravy ve stavebním zákoně před zvláštní úpravou účasti občanských sdružení ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

[31] Specialitu zákona o ochraně přírody a krajiny výslovně upravenou v § 90 odst. 4 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. 11. 2009, nebylo možné vztahovat pouze na normy hmotněprávní, ale rovněž normy procesněprávní (mezi nimi ustanovení o účastnících řízení). Stavební řízení bylo v nyní posuzované věci zahájeno dne 14. 10. 2009. Vymezení okruhu účastníků řízení je třeba posuzovat k tomuto datu, ačkoli krajský úřad oznámil stěžovateli zahájení stavebního řízení až poté, co vstoupil v účinnost zákon č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem bylo s účinností od 1. 12. 2009 odstraněno ze zákona o ochraně přírody a krajiny explicitní vyjádření charakteru tohoto zákona jakožto *lex specialis*.

[32] Dle čl. II bodu 2 zákona č. 349/2009 Sb. se řízení zahájená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Tato norma tedy upravuje kontinuitu právního režimu řízení zahájených před účinností zákona č. 349/2009 Sb. Přitom se nejedná jen o řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale o všechna řízení, v nichž se aplikují normy obsažené v tomto zákoně. Jelikož bylo stavební řízení v této věci zahájeno před účinností zákona č. 349/2009 Sb., je třeba v něm aplikovat § 90 odst. 4 ve znění účinném do 30. 11. 2009, tedy v podobě, v níž výslovně zakotvoval specialitu

zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k předpisům o stavebním řádu (tj. stavebnímu zákonu).

[33] Nejvyšší správní soud se v rozsudku sp. zn. 1 As 6/2011 nadto zabýval i otázkou, zda lze považovat § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny za normu speciální vůči § 109 stavebního zákona i bez toho, že tak stanoví sám zákon. Dospěl přitom k závěru, že souběžná aplikace těchto ustanovení je možná.

[34] Za lichý a neúčinný považuje zdejší soud i argument úmyslem zákonodárce vyloučit občanská sdružení z účasti na stavebním řízení, který má mít dle městského soudu oporu v parlamentní debatě. Výklad úmyslem historického zákonodárce lze upřednostnit před jazykovým výkladem a případně i výkladem systémovým pouze tehdy, pokud není o jednoznačnosti a výlučnosti smyslu a účelu zákona jakákoli pochybnost. V daném případě však nelze jednoznačně a spolehlivě rekonstruovat městským soudem dovozovaný úmysl zákonodárce.

[35] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ačkoliv § 114 stavebního zákona neumožňuje účastníkům řízení podávat námitky na ochranu veřejných zájmů (např. přírody a krajiny), obstojí účastenství v řízení samo o sobě. Jsou s ním totiž spojena významná procesní práva, v prvé řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci a podkladům pro rozhodnutí, činit důkazní návrhy, uplatňovat stanovisko k úkonům jiných osob, být přítomen ústnímu jednání (zejména § 36 a § 38 správního řádu).

[36] Zdejší soud zásadně nesouhlasí s názorem městského soudu, že ve stavebním řízení nejsou řešeny otázky související s ochranou životního prostředí (zejména přírody a krajiny). Teprve ve stavebním řízení jsou s konečnou platností vypořádány mnohé námitky týkající se ochrany životního prostředí, které byly uplatněny již v územním řízení a nebyly v něm vyřešeny definitivním způsobem. Rovněž konkrétní podmínky provádění stavby, které se posuzují ve stavebním řízení, mohou mít významný vliv na životní prostředí.

[37] V daném případě je nadto třeba zohlednit, že územní řízení proběhlo dle předchozí právní úpravy, která vyhrazovala posouzení významné části otázek souvisejících s ochranou životního prostředí stavebnímu řízení [§ 62 odst. 1 písm. b) a § 66 zákona č. 50/1976 Sb. (starý stavební zákon)]. V této věci však bylo stavební řízení provedeno již zcela dle nového stavebního zákona, který naopak těžiště této problematiky přesunul do územního řízení. Tento střet právních úprav územního a stavebního řízení nelze, v případě absence jakýchkoliv přechodných ustanovení, vyložit jinak než ve prospěch zajištění co největší ochrany životního prostředí, s čímž souvisí i co nejširší účast veřejnosti na rozhodování.

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovateli jakožto občanskému sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, náleželo postavení účastníka stavebního řízení na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jelikož tento závěr dostatečně vyplývá z vnitrostátního práva, nemusel se soud zabývat argumentací stěžovatele založenou na Aarhuské úmluvě a směrnicích EIA. K tomu lze jen poznamenat, že i kdyby z Aarhuské úmluvy nevyplýval požadavek účasti dotčené veřejnosti

ve stavebním řízení, jak dovozuje městský soud, členské státy mohou dle čl. 3 odst. 5 této úmluvy upravit podíl dotčené veřejnosti na environmentálním rozhodování v širším rozsahu, než požaduje úmluva.

[39] Jelikož dospěl zdejší soud k závěru, že stěžovatel byl účastníkem stavebního řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nezabýval se pro nadbytečnost podpůrnou argumentací stěžovatele, že mu postavení účastníka řízení plynulo z § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[40] Městský soud tedy pochybil při výkladu sporné právní otázky a na tomto základě učinil nesprávný závěr, že stěžovatel nemohl být ve stavebním řízení zkrácen na svých procesních právech. Závěr městského soudu o nedostatku aktivní věcné legitimace je tedy předčasný. Tato kasační námitka je důvodná.

VI.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[42] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 1. června 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu