

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 žalobců: **a) Společnost ochránců životního prostředí, občanské sdružení**, se sídlem Nerudova 34, Litoměřice, **b) 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 Dvořáková 13, Brno-střed, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1 – Nové Město, zastoupen Mgr. Ing. Petrem Severou, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické nám. 2, Praha 1 – Staré 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 žalobách žalobců proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 15. 10. 2007, čj. 67/2007-510-RK/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce ad b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2010, čj. 5 Ca 388/2007 – 226,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce ad b) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci ad a) a žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) podalo dne 3. 5. 2007 u žalovaného žádost o stavební povolení pro stavbu „Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice, část D – most Dobkovičky“. Zahájení řízení bylo žalovaným oznámeno formou veřejné vyhlášky. Dne 17. 5. 2007 došlo žalovanému oznámení žalobce ad b), 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. Následně doručil žalobce ad b) žalovanému písemné námitky proti vydání stavebního povolení. Žalobce ad a) oznámil žalovanému svoji účast v řízení dne 25. 5. 2007, ovšem v průběhu řízení nevznesl žádné námitky. Žalovaný vydal stavební povolení dne 13. 7. 2007 pod čj. 415/2007-910-IPK/6, ve kterém rozhodl i o námitkách žalobce ad b).

[2] Oba žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného rozklad. Ministr dopravy shora označeným rozhodnutím rozklady zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

II.
Posouzení žalob městským soudem

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného samostatnými žalobami, které byly vedeny u městského soudu pod sp. zn. 5 Ca 388/2007 a 6 Ca 6/2008. Městský soud spojil obě věci ke společnému projednání, a to k prvně uvedené spisové značce, neboť se týkají téhož správního rozhodnutí. Soud se nejprve zabýval aktivní žalobní legitimací obou žalobců a dospěl k závěru, že je dána. Přesto však usoudil, že žalobcům nenáleželo dle platné právní úpravy postavení účastníků stavebního řízení a bylo jim 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 přiznání postavení účastníka řízení při rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí, vymezený těmito prameny práva. Ty obsahují požadavek přístupu veřejnosti do povolovacího řízení v co nejranější fázi, což je v podmínkách české právní úpravy územního řízení.

[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. Územní řízení je optimální fází povolovacích procesů, v němž je zajištěna účast veřejnosti. Účast veřejnosti ve stavebním řízení tudíž nemůže být opodstatněna tvrzením, že jsou v tomto typu řízení řešeny otázky související s ochranou životního 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. Jejím cílem je zajistit účast veřejnosti již ve fázích počátečních, kde může být účinná, a naopak vyloučit ji tam, kde opodstatnění postrádá.

[6] 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 č. 114/1992 Sb., 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 obě žaloby jako nedůvodné.

[7] Soud dále uvedl, že i kdyby nebyl jeho shora uvedený závěr správný, nebyly by žaloby ani tak důvodné. Soud se tak dále jako *obiter dictum* vypořádal i s jednotlivými žalobními body žalobců. K námitce žalobce ad b) napadající způsob posouzení vlivů územního plánu VÚC okres Litoměřice (proces SEA) a posouzení vlivů záměru – dálnice D 8 – na životní prostředí (proces EIA) soud uvedl, že se jí nelze zabývat ve stavebním řízení, neboť nesouvisí s posuzováním stavebně-technického řešení a podmínek pro provedení stavby. Tuto námitku posoudil Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 15 Ca 91/2008 – 465, který se týká přezkumu územního rozhodnutí.

[8] Žalobce ad b) se žalobou domáhal přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů stanovených § 26 odst. 1 písm. f) tohoto zákona. Soud s poukazem na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS dovodil, že se jedná o rozhodnutí, které je způsobilé být předmětem samostatného soudního přezkumu. Jeho zákonnost proto nemůže být posuzována v rámci soudního přezkumu stavebního povolení.

[9] Dalším z rozhodnutí, jehož přezkumu se žalobce ad b) domáhal, je rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří o udělení výjimky dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů stanovených § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 tohoto zákona. Rovněž toto rozhodnutí podléhá dle městského soudu samostatnému soudnímu přezkumu. Ostatně uvedené rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 30. 6. 2009, čj. 7 Ca 162/2008 – 173, k žalobě žalobce ad a). Stejně tak další rozhodnutí o udělení výjimky dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů stanovených § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 tohoto zákona, které vydalo Ministerstvo životního prostředí, bylo přezkoumáno městským soudem v samostatném řízení. I toto rozhodnutí bylo rozsudkem ze dne 12. 1. 2009, čj. 7 Ca 99/2006 – 65, zrušeno. Skutečnost,

že obě rozhodnutí o udělení výjimky byla zrušena, není z pohledu zákonnosti stavebního povolení relevantní, neboť soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Obě rozhodnutí byla zrušena soudem až poté, co stavební povolení nabylo právní moci. Ze stejného důvodu je bez významu, že po vydání stavebního povolení bylo Krajským soudem v Ústí nad Labem zrušeno i územní rozhodnutí o umístění předmětné stavby.

[10] Žalobce ad b) konečně namítal, že nebyl vydán jako podklad pro stavební řízení souhlas dle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ačkoliv některé pozemky, na nichž má být dálnice postavena, se nacházejí v pásmu 50 m od okraje lesa. Městský soud považuje i tento žalobní bod za nedůvodný, neboť žádné ustanovení zákona nezakládá příslušnost konkrétního správního orgánu vydat souhlas k vydání rozhodnutí o povolení stavby v okruhu do 50 m od okraje lesa. Ustanovení § 14 odst. 2 věty druhé lesního zákona se vztahuje jen na umísťování staveb. Souhlas dle lesního zákona by byl nezbytným podkladem stavebního povolení jen tehdy, pokud by jím byl dotčen zájem chráněný lesním zákonem. Takovou argumentaci však žalobce nevznesl a nepředložil důvody, pro které by neměl postačovat souhlas vydaný dle § 14 odst. 2 věty druhé lesního zákona pro územní řízení.

III.
Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[11] Žalobce ad b) (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) 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.

[12] 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 § 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.

[13] Stěžovatel dále zpochybňuje tezi městského soudu, že ve stavebním řízení nejsou řešeny žádné otázky související s ochranou přírody a krajiny. U rozsáhlých staveb je totiž

ve stavebním řízení posuzována řada otázek týkajících se této oblasti, které nebylo možno vypořádat v územním řízení. 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.

[14] 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.).

[15] 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. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 dovodil, že je-li možný dvojí výklad vnitrostátní normy, je třeba dát přednost výkladu naplňujícímu požadavky Aarhuské úmluvy. 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. Účast v územním řízení a přístup k soudnímu přezkumu územního rozhodnutí nelze však považovat za účinný prostředek. I přes judikaturu Nejvyššího správního soudu odmítají krajské soudy přiznávat odkladné účinky žalobám podávaným členy tzv. dotčené veřejnosti proti územním rozhodnutím s odůvodněním, že z povahy věci nehrozí komukoliv v takto rané fázi vznik nenahraditelné újmy. Odkladný účinek např. nebyl přiznán žalobě proti územnímu rozhodnutí na dálnici D 8 (usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 1. 2010, sp. zn. 15 Ca 91/2008). Než rozhodnou soudy o žalobě proti územnímu rozhodnutí, je stavba zpravidla již realizována, či dokonce zkolaudována. Jelikož se v případě zrušení územního rozhodnutí poté, co nabylo právní moci stavební povolení, nové rozhodnutí o umístění stavby nevydává (§ 94 odst. 5 stavebního zákona), je případný úspěch žaloby podané z řad dotčené veřejnosti pouhým akademickým vítězstvím. Na tomto lze dobře ilustrovat, že účast v územním řízení není dostatečně účinným nástrojem.

[16] Stěžovatel dále namítá, že městský soud zatížil řízení vadou, neboť posoudil žalobní body napadající zákonnost procesu posouzení vlivů na životní prostředí a zákonnost rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice na území chráněných krajinných oblastí, aniž si vyžádal příslušný spisový materiál. Postupoval tak v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku čj. 1 As 37/2005 – 154.

[17] Následně stěžovatel napadá způsob, jak městský soud posoudil žalobní bod týkající se nezákonnosti stanoviska EIA a procesu, který předcházel jeho vydání. Tato otázka je přitom relevantní i pro stavební řízení (viz rozsudky NSS čj. 1 As 91/2009 – 83 a

čj. 1 As 39/2006 – 55). Stěžovatel rekapituluje, že nejprve bylo provedeno posouzení dopravní studie na dálnici D 8. Z něho vyplynuvší stanovisko vybralo jako nejvhodnější trasu C a doporučilo nesledovat ostatní varianty. Samotné posouzení dopravní studie procesem SEA je nezákonné, neboť se nejedná o koncepci ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. Od tohoto okamžiku se pracovalo již jen s variantou C, námitky navrhující prověření i jiných variant byly odmítány bez věcného vyhodnocení. Následně byl v procesu SEA posouzen územní plán VÚC okres Litoměřice a poté v procesu EIA samotná stavba dálnice D 8. Stěžovatel namítá, že posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí bylo provedeno bez účasti veřejnosti, tedy v rozporu se zákonem, resp. neexistuje žádný spisový materiál, který by prokázal, že proběhlo veřejné projednání dopravní studie. Městský soud však i přes neúplnost správního spisu s ohledem na text jiných listin dovodil, že se veřejné projednání uskutečnilo. Takový postup je v rozporu s rozsudkem NSS čj. 1 As 111/2008 – 363. Stěžovatel ze stavu správního spisu naopak dovozuje, že k veřejnému projednání nedošlo. S ohledem na zákonem stanovené lhůty by k němu mohlo dojít nejdříve v březnu 1995, nikoliv 29. 11. 1994, jak uzavřel městský soud. Městský soud nadto zaměnil tvrzení stěžovatele, který nenapadal nedostatky procesu SEA územního plánu VÚC okres Litoměřice, ale procesu SEA, jehož předmětem byla dopravní studie. Stěžovatel uzavírá, že městský soud nesprávně posoudil tento žalobní bod, nezohlednil předložené důkazní prostředky a přezkoumatelně se nevypořádal s jeho tvrzeními.

[18] Stěžovatel rovněž napadá závěr městského soudu, že proti rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazu stavět nové dálnice v chráněné krajinné oblasti, které bylo vydáno dne 14. 2. 2001, měla být podána samostatná žaloba, jeho zákonnost nelze přezkoumávat v rámci žaloby podané proti stavebnímu povolení. Poukazuje na to, že až do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 neexistovala ustálená judikatura týkající se samostatného soudního přezkumu podkladových rozhodnutí. Vrchní soud v Praze a poté i Nejvyšší správní soud v několika případech odmítly žaloby směřující proti podkladovým aktům s odůvodněním, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu. Ustálení judikatury rozhodnutími rozšířeného senátu nelze vztahovat na běžící kauzy, neboť by tím v rozporu s principy právního státu bylo stěžovateli odepřeno právo na soudní přezkum výjimky ministra životního prostředí. A to jen proto, že nedokázal v únoru 2001 intuitivně předvídat následný vývoj judikatury.

[19] V neposlední řadě stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, že k povolení stavby dálnice ve vzdálenosti do 50 m od kraje lesa není třeba vyžádat si souhlas orgánu státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona. Stěžovatel z textu tohoto ustanovení dovozuje, že souhlas, jenž má formu závazného stanoviska, se vydává jak pro umístění stavby, tak pro její povolení. V každém řízení je totiž třeba zkoumat, zda umístění a také provedení stavby (její výstavba a provoz) škodlivě neovlivňují okraj lesa. V každé fázi rozhodování má příslušný orgán jinak podrobné informace o uvažovaném záměru.

[20] Stěžovatel žádá soud, aby zaujal právní stanovisko k otázce právní subjektivity stěžovatele v letech 1994 – 2001. V tomto období nesl název Děti Země, sekce Za ekologicky čistou dopravu. Dne 31. 3. 2001 bylo přijato rozhodnutí o změně názvu této organizační složky občanského sdružení na Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu. Stěžovatel má za to, že se jedná o jeden a ten samý právní subjekt.

[21] Na závěr stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.
Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

[22] Žalovaný se ve svém vyjádření ze dne 20. 1. 2011 vyjadřuje nejprve k otázce účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Plně se ztotožňuje s právním názorem městského soudu, což ostatně dokládá tím, že ve své argumentaci postupně přebírá jednotlivé myšlenky vyjádřené již v rozsudku městským soudem. Z toho důvodu postačí na tomto místě pouze stručně shrnout, že žalovaný poukazuje na rozdílné definice účastníků územního řízení a stavebního řízení (§ 85 a § 109 stavebního zákona). Dále zmiňuje, že dle § 114 stavebního zákona je účastník stavebního řízení oprávněn uplatnit pouze námitky spočívající na dotčení vlastnického práva apod. Ekologická sdružení by tedy nemohla v tomto řízení uplatňovat námitky související s ochranou přírody a krajiny, jejich účast by postrádala smysl. Rovněž z průběhu legislativního procesu přijímání nového stavebního zákona plyne úmysl zákonodárce postavit občanská sdružení mimo okruh účastníků stavebního řízení (srov. odlišnosti vládního návrhu zákona a schváleného znění, k tomu viz pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny).

[23] Žalovaný dále popírá tezi o specialitě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vůči § 109 stavebnímu zákonu. Specialitu zákonů nelze posuzovat jako celek, ale pouze s ohledem na příslušná konkrétní ustanovení (rozsudky NSS čj. 2 As 12/2006 – 111 a čj. 7 As 29/2003 – 78). Vztah těchto dvou ustanovení je shodný jako v případě vymezení účastníků kolaudačního řízení dle starého stavebního zákona (k tomu viz rozsudek NSS čj. 7 As 29/2003 – 78). S ohledem na gramatický, systematický i historický výklad § 109 stavebního zákona žalovaný shrnuje, že souběžná aplikace tohoto ustanovení a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny není možná. Účast občanských sdružení ve stavebním řízení by neměla ani žádné opodstatnění, neboť v tomto řízení se řeší jen takové aspekty, které jsou svojí povahou pro ochranu životního prostřední typově méně významné. Řešení zásadních koncepčních otázek a střetů je předmětem územního řízení.

[24] Na vztah mezi § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a § 109 stavebního zákona je třeba nahlížet shodně.

[25] Právní názor zastávaný žalovaným není dle něho v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky. Aarhuská úmluva ani směrnice EIA nepožadují zajistit účast ekologických sdružení v jakýchkoliv řízeních. Čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy stanoví smluvním státům závazek zajistit účast veřejnosti v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Jen ve vztahu k těmto řízením se uplatní závazek zajistit možnost přezkumu vydaných rozhodnutí ve smyslu čl. 9 odst. 2 této úmluvy.

[26] Žalovaný uvádí, že námitky proti stanoviskům EIA a SEA lze s ohledem na koncentraci zavedenou § 114 odst. 2 stavebního zákona uplatňovat jen v územním řízení

(viz rozsudek NSS čj. 8 As 2/2010 – 67). Stěžovatel nadto tyto námitky nevznesl ve stavebním řízení, ale až v žalobě, a proto jsou nepřípustné. Navíc v době, kdy probíhal proces SEA a EIA, stěžovatel vůbec neexistoval, vznikl teprve v roce 2001. Z toho plyne, že mu v těchto postupech nenáležela žádná práva, jejichž porušení by se nyní mohl dovolávat. I kdyby bylo možné dovodit, že stěžovatel je právním nástupcem sekce „Za ekologickou dopravu“, správní soudy konstantně judikují, že v oblasti veřejného práva nelze připustit sukcesi do práv.

[27] K otázce samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny žalovaný uvádí, že v době vydání tohoto rozhodnutí nebylo pochyb o tom, že jej lze samostatně napadnout žalobou. Žádné ze stěžovatelem citovaných soudních rozhodnutí se netýká soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce, nýbrž jiných úkonů, které nejsou rozhodnutími. Bez ohledu na to není možné napadat zákonnost rozhodnutí o udělení výjimky ve stavebním řízení, a to s ohledem na § 114 odst. 2 stavebního zákona, neboť takovou námitku mohl stěžovatel uplatnit již v územním řízení.

[28] Rovněž v otázce výkladu § 14 odst. 2 lesního zákona se žalovaný shoduje s městským soudem. Souhlas dle tohoto ustanovení se pro stavební řízení vydává jen tehdy, pokud mu nepředcházelo územní řízení, nebo probíhá spojené územní a stavební řízení. Duplicitní vydávání souhlasu jak pro územní, tak pro stavební řízení by vedlo k absurdnímu a nehospodárnému výsledku. Žalovaný přesto poukazuje na skutečnost, že součástí správního spisu je vyjádření Městského úřadu Lovosice, odboru životního prostředí, ze dne 9. 8. 2004, v němž je uvedeno, že městský úřad nemá z hlediska státní správy lesů námitek. Případné formální nedostatky tohoto aktu jsou zanedbatelné a nemohou vést ke zrušení stavebního povolení, neboť by to byl důsledek zjevně neproporcionální (viz rozsudek NSS čj. 5 A 90/2002 – 66).

[29] Na závěr žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.
Stručné shrnutí vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[30] 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 stejné argumenty jako žalovaný, pro stručnost postačuje odkázat na body [22] až [25] 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.

[31] 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.

[32] K namítaným vadám řízení před městským soudem osoba zúčastněná na řízení sděluje, že soud si opatřil k posouzení žalobního bodu týkajícího se procesu SEA a EIA všechny relevantní části správního spisu, na jejichž podkladě se mohl dostatečně zabývat uvedeným žalobním bodem. I kdyby snad městský soud v tomto pochybil, nebylo by možno vyhovět tomuto žalobnímu bodu, a proto by případné pochybení soudu nemohlo mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. Stejně tak nebyl žádný věcný důvod, proč by si měl soud opatřit spis k rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, jestliže dospěl k závěru, že je toto rozhodnutí samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[33] Rovněž osoba zúčastněná na řízení zpochybňuje, že by stěžovatel mohl být jakkoliv zkrácen na svých právech v procesu SEA týkajícího se dopravní studie, neboť tehdy ještě neexistoval. Chtěl-li stěžovatel zpochybnit stanovisko EIA, měl napadnout zákonnost stanoviska SEA vydaného k územnímu plánu VÚC okres Litoměřice, což však dle svého vlastního tvrzení neučinil. Stanovisko EIA je subsumovaným aktem územního rozhodnutí a společně s ním je soudně přezkoumatelné. Nejedná se však o povinný podklad pro stavební řízení.

[34] Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny je dle osoby zúčastněné na řízení samostatně soudně přezkoumatelné. Ani v roce 2001 neexistoval žádný judikát, který by toto rozhodnutí vylučoval ze soudního přezkumu. I kdyby byla argumentace stěžovatele v této části úspěšná, bylo třeba napadnout rozhodnutí o udělení výjimky již spolu s územním rozhodnutím, nikoliv až v souvislosti se stavebním povolením. Námitku absence souhlasu dle § 14 odst. 2 lesního zákona bylo možné vznést v územním řízení a následně v žalobě proti územnímu rozhodnutí. O konkrétním umístění stavby je totiž rozhodováno právě v tomto typu řízení.

[35] Osoba zúčastněná na řízení 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.

VI.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[36] Kasační stížnost není důvodná.

[37] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že mu náleželo postavení účastníka stavebního řízení [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **VI.A.**]. Posléze se zabýval správností právního názoru městského soudu ohledně žalobního bodu směřujícího proti procesu SEA a stanovisku EIA [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **VI.B.**] a správností postupu soudu, který odmítl přezkoumat v rámci žaloby proti stavebnímu povolení rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **VI.C.**]. V souvislosti s těmito dvěma námitkami se zabýval i

namítanou vadou řízení před městským soudem, která měla spočívat v tom, že si soud neopatřil příslušný spisový materiál [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **VI. B.** a **VI.C.**]. Na závěr se soud vypořádal s namítanou vadou správního řízení, která má spočívat v absenci souhlasu orgánu státní správy lesů s povolením stavby [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., **VI.D.**]

VI.A.
Účastenství stěžovatele ve stavebním řízení

[38] Městský soud v Praze správně dovodil, že stěžovateli svědčila 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.

[39] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný jednal se stěžovatelem v průběhu celého správního řízení (včetně řízení o rozkladu) jako s účastníkem. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není rozhodné, zda stavební úřad určitou osobu považoval za účastníka řízení, neboť účastenství v řízení je třeba posuzovat materiálně, a nikoliv podle toho, s kým stavební úřad jednal (rozsudek ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005 - 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010 – 98, bod 13, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[40] Ústředním bodem této kasační námitky je tedy 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.

[41] Nejvyšší správní soud se k této 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.

[42] Městský soud se od tohoto právního názoru zcela vědomě odchýlil, čímž měl dle stěžovatele porušit § 12 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006 – 68, uvedl, že v § 12 s. ř. s. je implicitně vyjádřena povinnost krajských soudů řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu nejen v dané věci, což plyne z § 110 odst. 3 s. ř. s., ale též ve všech obdobných věcech [obdobně ve vztahu k vázanosti správních soudů právním názorem Ústavního soudu viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004 – 44, nebo nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)]. Nejvyšší správní soud nicméně sám připouští, že krajské soudy se mohou od

jeho názoru odchýlit. Takovýto postup však musí odůvodnit vlastními racionálními a závažnými konkurujícími důvody (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007 – 91, publ. pod č. 2112/2010 Sb. NSS, body 37 a 52). Respektování těchto podmínek ze strany krajských soudů přispívá právní jistotě obecně a současně nevede k zakonzervování právních názorů uvnitř soustavy správních soudů, což umožňuje vést názorový diskurz mezi krajskými soudy a soudem kasačním.

[43] V daném případě městský soud podepřel svůj odlišný právní názor komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Městský soud je toho názoru, že v rozsudku čj. 5 As 41/2009 – 91 nejsou zohledněny a vypořádány všechny argumentační pozice. Z těchto důvodů nepostupoval městský soud v rozporu ani s § 12 s. ř. s. ani se zásadou právní jistoty, vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

[44] Nejvyšší správní soud v rámci projednávání této kasační stížnosti zvážil všechny argumenty účastníků řízení, 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 odchýlit, a tudíž věc předložit rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.

[45] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, žalovaným i osobou zúčastněnou na řízení v tom, že § 109 odst. 1 stavebního zákona používá z hlediska legislativní techniky uzavřený (tzv. taxativní) výčet účastníků řízení. Ostatně ze stejné premisy vychází i rozsudek čj. 5 As 41/2009 – 91. Použití techniky uzavřeného výčtu má za následek, že při určování okruhu účastníků stavebního řízení nelze postupovat dle normy obecné, kterou je § 27 správního řádu [srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008 – 39 ve věci *Ekoprogres Praha, s. r. o.*, a nález sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.)]. Pokud by § 109 stavebního zákona pracoval s výčtem demonstrativním, nevedla by takto formulovaná norma k vyloučení aplikace obecné definice účastníků správního řízení, pouze by ji doplnila. Nelze proto přijmout tezi městského soudu, žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, že taxativní výčet účastníků stavebního řízení vede k vyloučení speciálních norem. Ve skutečnosti totiž směřuje k vyloučení norem obecných (§ 27 správního řádu).

[46] Ustanovení § 109 odst. 2 stavebního zákona, které výslovně vylučuje z okruhu účastníků stavebního řízení nájemce bytu, nebytového prostoru a pozemku, nasvědčuje tomu, že samotný § 109 odst. 1 mlčky počítá i s jinými, zde neuvedenými účastníky řízení. V opačném případě by odst. 2 tohoto ustanovení postrádal jakékoliv opodstatnění, neboť z výčtu subjektů uvedených v odst. 1 jednoznačně plyne, že pod ně nelze zařadit nájemce.

[47] Úprava účastníků správního řízení dle stavebního zákona je ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny úpravou obecnou. Ve prospěch tohoto závěru výmluvně svědčí § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, dle něhož jsou účastníky územního řízení osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se považuje za speciální normu vůči § 85 stavebního zákona. Není sebemenšího důvodů, proč by měl být poměr mezi § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jiný. Městský soud, stejně jako žalovaný a osoba zúčastněná na řízení, poukazují právě na odlišnost mezi § 85 a § 109 stavebního zákona spočívající v absenci výslovného odkazu v posledně uvedeném ustanovení na osoby, o kterých zvláštní právní předpis stanoví, že jsou účastníkem řízení.

Nejvyšší správní soud je nicméně toho názoru, že samotná odkazující norma [§ 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona] nezakládá přednost speciální normy k normě obecné. Plní totiž jen funkci informační. 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 [srov. obdobnou argumentaci v kontextu jiné právní úpravy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), část VIII/a].

[48] Při aplikaci pravidla *lex specialis derogat legi generali* je třeba slovem „lex“ rozumět nikoliv zákon jako celek, ale právě právní normu, jejíž obecnost či zvláštnost je posuzována. To jistě nevylučuje, aby v některém konkrétním případě bylo možno za zvláštní pokládat celý právní předpis ve vztahu k jinému předpisu obecnému (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006 – 110). Zákon o ochraně přírody a krajiny zvolil právě posledně uvedený přístup, neboť v § 90 odst. 4, ve znění účinném do 30. 11. 2009, stanovil, že je zvláštním předpisem ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008 – 80 ve věci *Podařil – Voráček, s. r. o.*). To znamená, že pokud předpisy o územním plánování a stavebním řádu upravují stejnou oblast jako zákon o ochraně přírody a krajiny a jejich ustanovení jsou v rozporu, platí přednostně ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (viz H. Borovičková in Miko, L. – Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 340). Specialitu zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vztahovat pouze na normy hmotněprávní, ale rovněž normy procesněprávní, které tvoří významnou část z celého zákona. Mezi ně patří ustanovení o účastnících řízení, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je dle § 90 odst. 4 téhož zákona, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, pravidlem speciálním ve vztahu k § 109 stavebního zákona.

[49] Vedle toho se Nejvyšší správní soud zabýval 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. Za speciální je nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní. Pravidlo obsažené v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny dopadá na všechna jednotlivá řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Tato norma je tedy věcně obecnější než § 109 stavebního zákona, který se týká toliko stavebního řízení. Její osobní rozsah je ovšem vymezen velice úzce, vztahuje se pouze na občanská sdružení a jejich organizační jednotky, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona má naproti tomu šířeji koncipovanou osobní působnost. V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze proto jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální. Je proto třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není (srov. rozsudek NSS čj. 2 As 12/2006 – 110, cit. v bodě [48] shora).

[50] V daném případě jsou naplněny hypotézy jak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak § 109 stavebního zákona, jejich dispozice však nevedou ke stejnému výsledku. Na druhou stranu se ovšem nedostávají ani do zřejmého střetu [na rozdíl od § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření

(atomový zákon), viz rozsudek čj. 2 As 12/2006 – 110, nebo od § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001, o odpadech, viz rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 As 24/2008 – 92, *Pražské služby*, publ. pod č. 1861/2009 Sb. NSS]. Jejich souběžná aplikace je proto možná.

[51] Argumentace městského soudu se dále opírá o rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003 – 78. Nutno ovšem upozornit, že z právního hlediska šlo o odlišnou právní otázku. V rozsudku čj. 7 As 29/2003 – 78 zdejší soud dovodil, že občanským sdružením nelze přiznat na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny postavení účastníka kolaudačního řízení, neboť okruh účastníků byl v § 78 starého stavebního zákona určen taxativně. Nejvyšší správní soud připouští, že způsob stanovení účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona je z hlediska legislativnětechnického srovnatelný s § 78 starého stavebního zákona, tj. je použit taxativní výčet. Ustanovení § 109 stavebního zákona však vedle taxativního výčtu pozitivního (odst. 1) obsahuje i taxativní výčet negativní (odst. 2), který se v § 78 starého stavebního zákona nevyskytoval.

[52] Je pravdou, že cit. rozsudek čj. 7 As 29/2003 – 78 obsahuje rovněž obecné závěry plynoucí ze skutečnosti, že okruh účastníků řízení byl v § 78 starého stavebního zákona vymezen taxativně Speciální definice účastníků řízení obsahující jejich uzavřený (taxativní) výčet má nepochybně za následek vyloučení obecné definice účastníků správního řízení (ve věci sp. zn. 7 As 29/2003 se jednalo o § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, nyní jde o § 27 nového správního řádu, viz bod [45] shora). Rozsudek čj. 7 As 29/2003 – 78 se však vztahem speciality a generality mezi § 78 starého stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nezabýval. Formální určení okruhu účastníků řízení na základě použité legislativní techniky je přitom pouze primárním krokem. Nelze jej odtrhávat od předmětu řízení jako takového, neboť právě v závislosti na něm se vymezuje šíře okruhu účastníků. Z toho důvodu nelze odlišné právní názory zaujaté v rozsudku čj. 7 As 29/2003 – 78 a v rozsudku čj. 5 As 41/2009 – 91 považovat za rozpor v judikatuře, jak se snad snaží naznačit městský soud. Nejvýše jde o rozpor metodologický. Ve vztahu ke kolaudačnímu řízení zdejší soud opakovaně judikoval, že *„účelem kolaudačního řízení je „pouze" posouzení, zda byla určitá stavba postavena skutečně v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou v řízení o povolení stavby.* (...) *Účast jiných osob než uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona na kolaudačním řízení proto zákon považuje za nadbytečnou právě z toho důvodu, že jejich stanoviska k plánované stavbě již byla zohledněna ve stavebním povolení, podle nějž se stavebník musí řídit. V kolaudačním řízení je proto akcentována úloha stavebního úřadu jako orgánu dohledu nad tím, zda byla stavba provedena v souladu se stavebním povolením, a potlačena jeho úloha jako zprostředkovatele vypořádání různých zájmů v území a různých zájmů účastníků řízení odlišných od stavebníka."* (rozsudek ze dne 13. 5. 2009, čj. 6 As 49/2008 – 96, dále rozsudek ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 8/2008 – 33). Účelem stavebního řízení je naopak posoudit žádost o povolení stavby, příp. stanovit podmínky zajišťující dostatečnou ochranu soukromých a veřejných zájmů (k tomu viz body [58] a [59] níže).

[53] Zejména žalovaný a osoba zúčastněná na řízení, ale i městský soud dále argumentují úmyslem zákonodárce. Změny, ke kterým došlo v průběhu legislativního procesu, lze shrnout následovně. Vládní návrh nového stavebního zákona výslovně počítal s účastí občanských sdružení ve stavebním řízení, a to na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny [viz § 117 odst. 1 písm. g) vládního návrhu, sněmovní tisk č. 998, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, přístupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz]. Občanská

sdružení měla být oprávněna uplatňovat námitky proti provádění navrhované stavby, pokud by jím byl dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývají (§ 122 odst. 1 vládního návrhu).

[54] Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí podal pozměňovací návrh, na jehož základě byla shora uvedená ustanovení týkající se postavení občanských sdružení ve stavebním řízení vypuštěna. Poslanec Václav Mencl při druhém čtení návrhu zákona skutečně pronesl větu tohoto znění: *„Ve stavebním řádu navrhujeme především posílení koncentrace řízení a odstranění veškerých správních řízení v souvislosti s výstavbou; a základem by mělo být územní řízení, a stavební řízení proces spíše technologický.“* Blíže však nespecifikoval, jakými konkrétními úpravami vládního návrhu zákona by mělo být tohoto cíle dosaženo. Ministr pro místní rozvoj Radko Martínek na toto vystoupení reagoval slovy: *„Dámy a pánové, protože nejsou důležitá slova, ale jsou důležité činy, není důležité tady diskutovat o některých věcech, na které mám diametrálně odlišný názor od například kolegy Mencla. Mohl bych tady dlouho hovořit i o některých protimluvech toho jeho vystoupení, ale neučiním tak, protože si myslím, že je potřeba ten zákon především schválit, je potřeba, aby existoval. Já bych tedy místo toho deklaroval, že tak jako ve všech projednáváních doposud, tak i po druhém čtení budeme jako ministerstvo maximálně vstřícní a budeme ve všech návrzích, které zde budou předneseny, hledat vylepšení našeho návrhu, vládního znění, pokud tomu tak skutečně bude. Jinak bych vás, vážené kolegyně a kolegové, poprosil, abyste se během toho jednání už dále nelíbali, protože pak pan zpravodaj má vážné potíže hovořit o nesporných kvalitách toho zákona a to by mě velmi mrzelo. (Veselost.)“* (stenozáznam z 51. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 9. 12. 2005, 4. volební období, (2002 – 2006), přístupný na www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/s051392.htm)

[55] Nejvyšší správní soud shrnuje, že zcela jasným úmyslem předkladatele návrhu zákonu, tj. vlády, bylo zajistit občanským sdružením účastenství ve stavebním řízení. V průběhu projednávání návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou byly přijaty pozměňující návrhy, jimiž byly z návrhu odstraněny výslovné odkazy na účastníky, jímž toto postavení přiznávají zvláštní zákony. Tento návrh, který byl posléze schválen, ovšem nebyl nikterak odůvodněn a motivace k jeho podání a následně i schválení zůstává skryta. Z průběhu parlamentní debaty tedy nevyplývá, natož jasným a srozumitelným způsobem, že by vůlí zákonodárce, utvořené na základě věcné a seriózní debaty, bylo vyloučit občanská sdružení z účasti ve stavebním řízení. Mělo-li být stavební řízení koncipováno, slovy poslance Mencla, jako spíše technologický proces, nelze z tohoto sdělení (či spíše přání?) dovodit úmysl vyloučit veřejnost reprezentovanou občanskými sdruženími ze stavebního řízení. 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 pochybnost [srov. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 1/96 ze dne 21. 5. 1996 (ST 1/9 SbNU 471)]. To však není tento případ.

[56] Městský soud dále používá systémový argument prostřednictvím výkladu § 114 stavebního zákona. Dle § 114 mohou účastníci stavebního řízení *uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jejich vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě*. Občanská sdružení, která tyto podmínky nesplňují, což bývá pravidlem, by tak

nemohla ve stavebním řízení uplatnit žádné relevantní námitky, a jejich účastenství v řízení by proto postrádalo význam.

[57] K tomu lze uvést následující. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 – 68 (publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS), uvedl, že účastenství obstojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou 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. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit. Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech (bod 13 rozsudku čj. 1 As 80/2008 – 68).

[58] Obecně lze souhlasit s městským soudem, žalovaným i osobou zúčastněnou na řízení, že nový stavební zákon přenesl těžiště rozhodování o realizaci záměru do územního řízení. Přesto se mu nepodařilo koncentrovat rozhodování o všech námitkách týkajících se vlivu stavby (včetně vlivů přípravy, provádění a provozu stavby) na životní prostředí do územního řízení. Něco takového ostatně není ani reálně možné. Koncepce § 114 stavebního zákona vychází z předpokladu, že námitky týkající se ochrany veřejných zájmů byly vypořádány již v územním řízení, nebo dokonce výstupech územněplánovací činnosti, o čemž svědčí odst. 2 tohoto ustanovení. Tak tomu ovšem u takto velkých staveb téměř nikdy není. O některých námitkách týkajících se ochrany veřejných zájmů (např. z oblasti ochrany životního prostředí) bývá v územním řízení rozhodnuto formálním způsobem tak, že se do územního rozhodnutí včlení podmínky, jimiž se zpravidla uloží žadateli, aby pro navazující povolovací řízení předložil podrobnější dokumentaci (event. odsouhlasenou příslušným dotčeným orgánem), studie, posudky apod. Konkrétní vyústění námitky se tedy z územního řízení přenáší až do řízení stavebního. Občanským sdružením tedy musí být z logiky věci umožněno, aby se mohly účastnit toho řízení, v němž skutečně dojde k vypořádání jejich námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu.

[59] Rovněž otázky „technologického“ rázu a způsobu provádění stavby, které jsou předmětem stavebního řízení, se dotýkají ochrany životního prostředí včetně ochrany přírody a krajiny. Např. je potřeba stanovit takové podmínky pro provádění stavby, aby bylo stavebními pracemi a jimi vyvolanými rušivými efekty co nejméně zasahováno do přirozeného vývoje rostlin a živočichů, nejen těch zvláště chráněných.

[60] S ohledem na skutečnosti uvedené v bodech [58] a [59] považuje Nejvyšší správní soud premisu městského soudu, dle níž předmětem stavebního řízení nejsou otázky ochrany přírody a krajiny, za vyvrácenou. Názoru zdejšího soudu ostatně nasvědčuje i konstrukce § 12 odst. 1 a 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle nichž se závazné stanovisko (souhlas se zásahem do krajinného rázu a závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích) vydává jak pro územní řízení, tak pro řízení stavební. Prostřednictvím závazných stanovisek jsou hájeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Smyslem úpravy účastenství občanských sdružení ve správních řízeních dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit aktivní působení veřejnosti při vydávání příslušných aktů a právo domoci se jejich přezkumu. V situaci, kdy nejsou závazná stanoviska vydávána v samostatném správním řízení, ale toliko pro účely řízení

stavebního, v jehož rámci mohou být instančně a posléze též soudně přezkoumány, nelze naplnit smysl § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jinak než zahrnutím občanských sdružení mezi účastníky stavebního řízení. Závazná stanoviska, ač se jedná o úkony dle části čtvrté správního řádu, je třeba v tomto případě vnímat jako konečná rozhodnutí v materiálním slova smyslu o otázkách upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny.

[61] 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 starého stavebního zákona]. 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.

[62] 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 Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost 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.

[63] 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 ani podpůrnou argumentací stěžovatele, že mu postavení účastníka řízení plynulo z § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[64] 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 byl tedy předčasný. Tato kasační námitka je důvodná.

[65] Jelikož se však městský soud, přestože shledal na straně stěžovatele nedostatek aktivní věcné legitimace, věcně vypořádal se všemi žalobními body, není na místě jeho rozsudek zrušit pouze z důvodu nesprávného právního názoru ohledně účastenství stěžovatele ve stavebním řízení. Důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu totiž nemůže být samotná skutečnost, že se soud s některými žalobními body vypořádal jen v části odůvodnění uvozené slovy „nad rámec věci …“ (srov. rozsudek ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 Afs 67/2008-112, publ. pod č. 1697/2008 Sb. NSS, *NICO trading*, spol. s r. o.). Podstatná je totiž kvalita právní argumentace, nikoliv její uvození.

[66] Nejvyšší správní soud se proto zaměřil na posouzení dalších kasačních námitek, které se váží na posouzení jednotlivých žalobních bodů městským soudem.

VI.B.

Námitky proti procesu SEA a EIA

[67] Stěžovatel napadá správnost závěru městského soudu ohledně zákonnosti stanoviska EIA. Jelikož bylo toto stanovisko zpracováno na podkladě předchozího procesu SEA, v němž došlo k vážným porušením práv stěžovatele, je třeba jej považovat za nezákonné. Městský soud se k této námitce věcně vyjádřil a dospěl k závěru, že práva stěžovatele nebyla v procesu SEA porušena. Dodal, že touto námitkou se nelze zabývat v rámci přezkumu stavebního povolení, neboť ta mohla a měla být uplatněna v územním řízení.

[68] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zaměřil na posouzení otázky, zda uvedené námitky proti procesu SEA a stanovisku EIA je možné uplatnit ve stavebním řízení. Vyšel přitom z § 114 odst. 2 stavebního zákona, dle něhož se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení. Shodnou normu obsahoval v § 61 odst. 1 i starý stavební zákon (z početné judikatury k aplikaci tohoto ustanovení viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 As 73/2006 – 121, nebo rozsudek ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008 – 81 ve věci *Okresní soud Karlovy Vary*).

[69] Argumentaci stěžovatele uplatněnou v kasační stížnosti lze pro lepší pochopení shrnout následovně. Výběr konkrétního koridoru dálnice D 8 v úseku Lovosice – Řehlovice z variant, které přicházely v úvahu, byl učiněn na základě posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí. Jeho výstupem bylo stanovisko SEA, které doporučilo sledovat koridor C (skládající se z varianty C1 a C2) a upustit od ostatních variant. Stěžovatel ovšem namítá, že v průběhu tohoto procesu neproběhlo veřejné projednání, které mělo být dle zákona č. 244/1992 Sb. jeho obligatorní součástí. Následně byl zpracován a vydán územní plán vyššího územního celku – okres Litoměřice, v němž byla trasa dálnice D 8 zachycena v souladu se stanoviskem SEA vydanému k dopravní studii. Poté bylo provedeno posouzení vlivů záměru (dálnice D 8) na životní prostředí (proces EIA), který opět vycházel pouze z již vybraného koridoru. Posouzení ostatních variant v tomto procesu bylo odmítnuto s odkazem na shora uvedené stanovisko SEA. Stěžovatel má zato, že v procesu SEA byla porušena jeho práva, neboť neproběhlo veřejné projednání dopravní studie, jehož by se mohl účastnit. Výstup tohoto procesu (stanovisko SEA) je nezákonný. Jelikož stanovisko SEA bylo podkladem pro proces EIA, jehož výstupem je stanovisko EIA, je i toto stanovisko stiženo nezákonností, neboť se jedná o plod z otráveného stromu. Tento soubor dílčích námitek tedy ve svém souhrnu zpochybňuje výběr konkrétní trasy dálnice D8.

[70] Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem toho názoru, že uvedenou námitku bylo třeba uplatnit již v územním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000 – 37, publ. pod č. 640/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 As 2/2010 – 97 ve věci *Společnosti ochránců životního prostředí*). Stanovisko EIA je v prvé řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky (§ 4 odst. 1 písm. č. vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Otázka, které se týká námitka stěžovatele (tj. stanovení konkrétní trasy dálnice D 8), byla předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Přesně tímto způsobem ostatně stěžovatel postupoval, uplatnil tytéž námitky proti procesu SEA

a stanovisku EIA v územním řízení a žalobě proti územnímu rozhodnutí. Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008 – 363, jehož aplikace se stěžovatel v kasační stížnosti domáhá, se týká územního řízení a závěr v něm vyslovený se stal závazný pro Krajský soud v Ústí nad Labem, který projednával žalobu stěžovatele proti územnímu rozhodnutí. Právní závěry Nejvyššího správního soudu se však nikterak nedotýkají řízení stavebního.

[71] K souboru námitek stěžovatele týkajících se procesu SEA a stanoviska EIA, pokud se týkají výběru trasy dálnice D 8, nelze ve stavebním řízení přihlédnout (§ 114 odst. 2 stavebního zákona). Ani z rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009 – 83, jehož se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, nelze vyvodit opak. Městský soud tedy v tomto směru zaujal správný právní názor. Námitka stěžovatele je nedůvodná. Věcné vypořádání žalobního bodu ze strany městského soudu již bylo nadbytečné a k jeho správnosti se Nejvyšší správní soud ze shora uvedeného důvodu nevyjadřuje.

[72] Řízení před městským soudem nemohlo být stiženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která má dle stěžovatele spočívat v tom, že si soud neopatřil úplný spis týkající se posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí (proces SEA). Pokud příslušný žalobní bod nebyl relevantní pro stavební řízení a přezkoumávané správní rozhodnutí, nelze soudu vytýkat, že si neopatřil dostatečný spisový materiál k věcnému posouzení žalobního bodu. I tato námitka je proto nedůvodná.

VI.C.

Soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny

[73] Stěžovatel se v žalobě domáhal přezkumu rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, čj. M/100130/01-SRK/813/R-1057/00, jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Tímto rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení udělena výjimka dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu stanoveného § 26 odst. 1 písm. f) tohoto zákona (zákaz stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti). Městský soud ovšem odmítl přezkoumat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. zákonnost tohoto rozhodnutí v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení, neboť se dle něho jedná o rozhodnutí, které není vyloučeno ze samostatného přezkumu. Stěžovatel napadá uvedený právní názor soudu.

[74] Dle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny je zakázáno stavět v chráněných krajinných oblastech nové dálnice. Z tohoto zákazu může Ministerstvo životního prostředí udělit výjimku v případě, že veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny (§ 43 téhož zákona, ve znění účinném do 27. 4. 2004). Na toto řízení se aplikuje správní řád (§ 90 odst. 1 téhož zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2002).

[75] Stěžovatel argumentuje tím, že dle dobové judikatury bylo rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu. Tento právní názor změnil až rozšířený senát NSS v usneseních ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005 – 97 a čj. 8 As 47/2005 – 86. Nový právní názor však dle stěžovatele nelze aplikovat retroaktivně.

[76] Nejvyšší správní soud prověřil stěžovatelem uváděná rozhodnutí Vrchního soudu v Praze (usnesení ze dne 30. 12. 1999, čj. 6 A 41/97 - 21, rozsudek ze dne 28. 8. 1995, čj. 6 A 184/94 - 26, rozsudek ze dne 21. 8. 2000, čj. 7 A 30/2000 - 23) a Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 15. 1. 2004, čj. 7 A 55/2001 – 40, usnesení ze dne 30. 6. 2004, čj. 6 A 35/2002 – 37, usnesení ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 A 73/2002-54) a zjistil, že žádné z nich se netýká rozhodnutí o povolení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Sám žádné rozhodnutí zabývající se otázkou soudního přezkumu uvedeného typu rozhodnutí nedohledal. Ani shora citovaná rozhodnutí rozšířeného senátu NSS nevyjmenovávají tento typ rozhodnutí mezi těmi, které byly v minulosti vyloučeny ze samostatného soudního přezkumu. Je vhodné poznamenat, že mezi nejrozličnějšími souhlasy a stanovisky vydávanými orgány ochrany přírody (zejména dle § 4 odst. 2, § 12, § 37 odst. 2, § 44 a § 43 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) a rozhodnutím o výjimce (dle § 43 a § 56 téhož zákona) je významný rozdíl. Zatímco prostřednictvím souhlasů a stanovisek se poměřuje, zda je záměr v souladu s požadavky zákona, rozhodnutí o výjimce se vydává v případě, kdy záměr je zcela jistě v rozporu s podmínkami ochrany stanovenými zákonem a prostřednictvím udělení výjimky se otevírá prostor pro jeho realizaci. Rozdílné pojetí soudního přezkumu u těchto dvou skupin aktů by bylo rozumně zdůvodnitelné.

[77] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006 – 118 (ve věci *občanského sdružení Svoboda zvířat Hradec Králové*), ve vztahu k výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny dovodil, že „*toto rozhodnutí je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení; závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Nejde proto o akt předběžné povahy. Adresát i na základě tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě), samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích. S názorem stěžovatele, že žaloba měla být městským soudem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustná odmítnuta, nelze proto souhlasit.*“ Shodný právní názor byl zaujat i v rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2008, čj. 6 As 9/2006 – 99 (ve věci *občanského sdružení Společnost ochránců životního prostředí*). Oba citované rozsudky byly sice vydány až v roce 2008, nicméně stalo se tak ještě před rozhodnutími rozšířeného senátu, která se zabývala přezkoumatelností závazných stanovisek a souhlasů a která byla vydána dne 21. 10. 2008.

[78] Negativnímu závěru by naopak nasvědčovala myšlenka vyjádřená v rozsudku NSS ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006 – 59 (publ. pod č. 1483/2008 Sb. NSS), těmito slovy: „*Žalobce je oprávněn účastnit se řízení o územním rozhodnutí o změně užívání pozemku (čehož i, jak vyplývá z kasační stížnosti, využil), může toto rozhodnutí napadnout správní žalobou a v rámci tohoto soudního přezkumu pak soud přezkoumá i zákonnost napadeného rozhodnutí vlády o udělení výjimky jakožto podkladového rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.*“ Dřívější judikatura vylučovala ze soudního přezkumu akty typu „*závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu, tzv. podkladová rozhodnutí apod., tedy rozhodnutí, z kterých teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu. Soud pak na základě žaloby přezkoumával teprve toto*

rozhodnutí konečné povahy, přičemž zároveň přezkoumával i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opíralo, jestliže pro ně bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné a nebyl-li pro jeho přezkoumání stanoven zvláštní postup“ (usnesení NSS ze dne 15. 1. 2004, čj. 7 A 55/2001 – 40). Nezáleželo na tom, zda bylo rozhodnutí vydáváno ve správním řízení. Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny by mohlo být předchozí judikaturou nahlíženou právě jako tzv. podkladové rozhodnutí, kterým se ještě do práv a povinností jedinců nezasahuje.

[79] S ohledem na shora uvedené nelze spolehlivě dovodit, zda by soudy považovaly v roce 2001 žalobu podanou proti rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny za přípustnou (tehdy ještě v občanském soudním řízení). Jakékoliv současné úvahy by proto byly čirými spekulacemi, k nimž se zdejší soud nehodlá uchýlit. Je nicméně nepochybné, že za akceptovatelné lze považovat jen takové řešení, které by nevedlo k odmítnutí přístupu k soudu, a tedy *denegatio iustitiae*.

[80] Nejvyšší správní soud uchopil posouzení této kasační námitky z jiného úhlu pohledu. Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nabylo účinnosti v roce 2001. Bylo podkladem územního řízení, jak vyplývá z odůvodnění územního rozhodnutí ze dne 26. 3. 2002. Námitky proti rozhodnutí o udělení výjimky tak bylo možné uplatnit v územním řízení. Pokud snad v dané době nebyl možný samostatný soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky, jak tvrdí stěžovatel, nepochybně bylo možné napadnout žalobou územní rozhodnutí a v jejím rámci se domáhat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. soudního přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky (viz rozsudek čj. 5 As 19/2006 –59, cit. v bodě [78] shora). Výše označené rozhodnutí o udělení výjimky nicméně nebylo podkladem stavebního řízení, ostatně ani žalovaný nevyjmenovává ve stavebním povolení toto rozhodnutí o udělení výjimky mezi podklady, z nichž vycházel. Stěžovatel se z tohoto důvodu nemohl domáhat jeho soudního přezkumu v rámci žaloby proti stavebnímu povolení na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.

[81] Městský soud tedy správně odmítl přezkoumat zákonnost rozhodnutí ministra životního prostředí ve věci udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Námitka je nedůvodná.

[82] Ani v tomto případě tak nemůže obstát související námitka stěžovatele podřaditelná pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle níž se měl městský soud dopustit vady řízení, jelikož si nevyžádal správní spis vztahující se k rozhodnutí o výjimce. Nejvyšší správní soud neshledal v postupu městského soudu žádnou vadu. V situaci, kdy se soud nemohl věcně zabývat žalobním bodem napadajícím zákonnost rozhodnutí o výjimce, nebylo povinností soudu opatřit si příslušný spisový materiál. Rovněž tato námitka je tedy nedůvodná.

VI.D.
Absence souhlasu orgánu státní správy lesů s povolením stavby

[83] Mezi stranami je nesporné, že předmětný úsek dálnice D 8, jehož stavba byla povolena přezkoumávaným rozhodnutím, se částečně nachází v ochranném pásmu lesa, které činí 50 m od jeho okraje. Shoda nyní panuje rovněž v tom, že orgány státní správy lesů udělily v územním řízení souhlas dle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), k umístění dálnice v ochranném pásmu lesa. Městský soud zaujal právní názor,

že souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona se uděluje jen k umístění stavby, nikoliv k povolení stavby. Stěžovatel naproti tomu v kasační stížnosti namítá, že souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona je nezbytným podkladem i pro stavební řízení, v daném případě však vydán nebyl.

[84] Nejvyšší správní soud se proto nejprve zaměřil na výklad § 14 odst. 2 lesního zákona, aby vyřešil spor o existenci povinnosti vyžádat si souhlas dle tohoto ustanovení i pro stavební řízení. Ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona počínaje 1. 1. 2007 zní: *Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*

[85] Komentářová literatura k tomu uvádí, že souhlas orgánu státní správy lesů je třeba ve všech případech, kdy se řízení podle zvláštních předpisů dotýká zájmů chráněných lesním zákonem a kdy rozhoduje stavební úřad nebo jiný orgán státní správy (Drobník, J. – Dvořák, P. *Lesní zákon. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 35).

[86] Základními zájmy chráněnými lesním zákonem jsou zachování lesa a péče o něj (§ 1 lesního zákona). Jelikož tyto zájmy neohrožují jen aktivity, které se odehrávají přímo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, ale i činnosti, k nimž dochází v okolí lesa, rozšiřuje lesní zákon ochranu i na bezprostřední okolí lesa (tzv. ochranné pásmo). Zájmů chráněných lesním zákonem se v prvé řadě dotýká územní řízení, v němž je stavba umísťována na pozemky určené k plnění funkcí lesa, popř. na pozemky v ochranném pásmu lesa. Těchto zájmů se ovšem dotýká i stavební řízení, byť v omezené míře.

[87] Ve stavebním povolení se stanoví podmínky provádění stavby, úprav okolí stavby, event. i podmínky pro užívání stavby [viz § 5 písm. b) vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu]. Stanovení podmínek provádění stavebních prací může výrazným způsobem ovlivnit ekosystém lesa a život v něm (regulace hluku vznikajícího při stavební činnosti, exhalací ze stavebních strojů ohrožujících lesní porosty, skladování stavebního materiálu na pozemcích v ochranném pásmu lesa, zajištění fyzické ochrany lesních porostů před škodami, ke kterým může při stavební činnosti dojít, zajištění stability svahů, aby nedocházelo k sesuvům půdy a ohrožování stability lesního porostu atd.). Zejména v případě, že by výstavba měla probíhat v ochranném pásmu lesů zvláštního určení (event. i lesů ochranných), je nezbytné přijmout během provádění stavebních prací dostatečně efektivní opatření, aby nebyly ohroženy zvláštní funkce, k jejichž plnění je tato kategorie lesů určena (rekreační funkce, klimatická funkce apod., obecně srov. § 15 odst. 2 lesního zákona).

[88] Dotčenost zájmů ochrany lesa v případě povolování stavby v jeho ochranném pásmu plyne již z povahy samotného stavebního řízení a otázek, které jsou v jeho rámci řešeny. Soud nerozumí požadavku městského soudu, dle něhož měl stěžovatel uvést, proč jsou ve stavebním řízení dotčeny zájmy ochrany lesa. Stěžovatel již ve stavebním řízení

namítal, že je zatíženo vadou, neboť nebyl doložen souhlas orgánu státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona. Tuto výtku zopakoval i v žalobě. Bylo naopak na žalovaném a posléze i městském soudu, aby zdůvodnili, proč nejsou ve stavebním řízení dotčeny zájmy chráněné lesním zákonem, dospěli-li k tomuto závěru, a není proto třeba vyžadovat souhlas orgánu státní správy lesů.

[89] Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že nezbytným podkladem stavebního řízení je souhlas orgánu státní správy lesů s dotčením pozemků v ochranném pásmu lesa (§ 14 odst. 2 lesního zákona). A to i tehdy, pokud byl souhlas dle tohoto ustanovení udělen již pro územní řízení. Předmět územního a stavebního řízení je odlišný, proto se různí i otázky a hlediska, které bere v potaz orgán státní správy lesů při vydávání souhlasu dle § 14 odst. 2 lesního zákona pro územní řízení a pro stavební řízení.

[90] Podmínky zajišťující ochranu lesa při stavební činnosti nemohou být součástí souhlasu uděleného pro územní řízení, neboť v územním řízení žadatel nepředkládá informace a podklady takového charakteru, aby z nich bylo možné dovodit, jaká opatření bude nezbytné stavebníkovi uložit k zabezpečení zájmů chráněných lesním zákonem.

[91] Městský soud argumentuje tím, že lesní zákon nestanoví, který orgán je věcně příslušný vydat souhlas k povolení stavby v ochranném pásmu lesa. K tomu je potřeba poznamenat, že pravomoc orgánů státní správy lesů vydat v tomto případě souhlas je upravena v § 14 odst. 2 lesního zákona. Pokud lesní zákon neurčuje, který orgán je věcně příslušný učinit stanovený úkon, uplatní se § 48 odst. 3 lesního zákona: *Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají státní správu a povinnosti určené orgánům státní správy lesů podle tohoto zákona a předpisů vydaných na jeho základě ve všech dalších případech, není-li zákonem určen jiný orgán státní správy lesů.*

[92] Poté, co dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona měl být osobou zúčastněnou na řízení doložen i ve stavebním řízení, zabýval se skutkovou otázkou, zda byla žádost o stavební povolení doložena tímto souhlasem. S ohledem na skutečnost, že stavební řízení bylo zahájeno až 3. 5. 2007, měl by mít souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2007, formu závazného stanoviska.

[93] Součástí správního spisu je vyjádření k PD „Dálnice D8 – 0805: část D – most Dobkovičky“ vydané dne 9. 8. 2004 Městským úřadem Lovosice, odborem životního prostředí, pod čj. 13970-2150/04/ŽP. Vyjádření bylo předloženo již spolu s žádostí o vydání stavebního povolení dne 3. 5. 2007, jak vyplývá z přílohy 1 této žádosti, bodu A. Z textu vyjádření městského úřadu se podává, že bylo vydáno na základě žádosti doručené správnímu orgánu dne 4. 8. 2004. Ve vyjádření sice není výslovně uvedeno, že se vztahuje ke stavebnímu řízení, nicméně je v něm odvolávka na projektovou dokumentaci. Takto se zpravidla označuje dokumentace stavby připojená k žádosti o vydání stavebního povolení [viz § 58 odst. 1 a § 61 odst. 6 starého stavebního zákona, § 16 odst. 2 písm. b) a § 18 vyhlášky č. 132/1998, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona]. Žádost o vyjádření byla nadto podána v srpnu 2004, tedy více jak rok poté, co bylo pravomocně ukončeno územní řízení. Z toho vyplývá, že se nemůže jednat o vyjádření pro účely územního řízení. Nejvyšší správní soud na základě těchto skutečností uzavírá, že se jedná o vyjádření vydané pro účely stavebního řízení.

[94] Obsahem tohoto vyjádření je prosté sdělení, že městský úřad nemá z hlediska státní správy lesů námitky. Výkladem tohoto jazykového projevu lze dospět k jednoznačnému závěru, že městský úřad udělil souhlas s povolením stavby v ochranném pásmu lesa. O obsahu tohoto projevu nemohou panovat pochybnosti, neboť jiný akt orgány státní správy lesů pro účely řízení dle stavebního zákona nevydávají. Vyjádření bylo potvrzeno dne 6. 9. 2006 připojením podpisu (zřejmě paní T., vedoucí odboru životního prostředí) a otisku razítka městského úřadu.

[95] Vyjádření tedy bylo vydáno za účinnosti předchozí právní úpravy (účinné do 31. 12. 2006), dle níž se souhlas podle § 14 odst. 2 lesního zákona vydával ve správním řízení, jehož jediným účastníkem byl žadatel, a měl formu rozhodnutí (§ 58 odst. 2 lesního zákona v tehdy účinném znění, viz Staněk, J. *Lesní zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem.* Písek: Matice lesnická, 1996, s. 42). Souhlas orgánu státní správy lesů byl tedy vydán v době, kdy měl mít dle účinné právní úpravy formu rozhodnutí. Stavební řízení, pro nějž byl vydán, však probíhalo již za účinnosti nové právní úpravy, dle níž měl mít souhlas formu závazného stanoviska. Přechodná ustanovení k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, ani přechodná ustanovení nového stavebního zákonu tuto situaci neřeší. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že souhlas vydaný za účinnosti předchozí právní úpravy je plně použitelným a dostačujícím podkladem pro stavební řízení vedené dle nového stavebního zákona. Nabytí účinnosti zákona č. 186/2006 Sb., kterým byl novelizován lesní zákon a byla pro souhlas dle § 14 odst. 2 výslovně zavedena forma závazného stanoviska, nemá vliv na platnost a účinnost souhlasů vydaných dle předchozí právní úpravy.

[96] Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah konstatuje, že orgán státní správy lesů (Městský úřad Lovosice) vydal pro účely stavebního řízení souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona. Dodává, že tento souhlas trpí frapantními nedostatky formálních náležitostí a nebyl vydán způsobem předvídaným lesním zákonem (tj. ve správním řízení). To ovšem nic nemění na tom, že souhlas byl vydán, má pozitivní podobu a neobsahuje žádné podmínky. Formální nedostatky nejsou tak intenzivní, že by způsobovaly jeho nicotnost (k důvodům nicotnosti podrobně viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001 – 96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS). Formální a procesní vady, kterými trpí souhlas orgánu státní správy lesů, by byly relevantní v případě, že by se stěžovatel domáhal v rámci žaloby proti stavebnímu povolení přezkumu tohoto souhlasu. To však stěžovatel neučinil, nenapadal zákonnost souhlasu. Stěžovatel zvolil jinou taktiku vedení sporu a tvrdil, že souhlas nebyl vůbec vydán, a proto je stiženo vadou samotné stavební řízení. Tato argumentační konstrukce stěžovatele však nemůže být s ohledem na shora uvedené úspěšná. V této souvislosti je vhodné připomenout, že v případě posuzování vad správního řízení je správní soud důsledně vázán dispoziční zásadou a nemůže přihlížet k vadám řízení nad rámec tvrzení žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Stavební řízení tedy není zatíženo vadou spočívající v absenci souhlasu dle § 14 odst. 2 lesního zákona.

[97] Městský soud pochybil při posouzení právní otázky výkladu § 14 odst. 2 lesního zákona. Nicméně stavební řízení nebylo zatíženo vadou, kterou vytýkal stěžovatel v žalobě a která měla spočívat v absenci souhlasu orgánu státní správy lesů. Ve výsledku

tedy dospěl městský soud ke správnému závěru, a sice že stavební řízení nebylo stiženou vadou, která by měla vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Námitka stěžovatele je tedy nedůvodná.

VII.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[98] Ačkoliv Nejvyšší správní soud shledal několik dílčích právních názorů nesprávnými a nahradil je závěry svými, dospěl k závěru, že městský soud posoudil správně všechny žalobní body a po právu žalobu zamítl. Kasační stížnost je tedy nedůvodná, a proto ji soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl (shodně rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008 – 66).

[99] O nákladech řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce ad b) ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci ad a) v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[100] Žalovaný sice v řízení úspěšný byl, nicméně náklady na zastoupení ústředního orgánu státní správy advokátem v soudním řízení správním nelze považovat za důvodně vynaložené. Z toho důvodu soud aplikoval § 60 odst. 7 s. ř. s. a nepřiznal žalovanému náhradu nákladů právního zastoupení (viz podrobně rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006 – 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS). Mimo nákladů právního zastoupení pak Nejvyšší správní soud neshledal žádné náklady, které by významně přesáhly náklady běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[101] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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