

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, občanského sdružení** se sídlem Neznašov 122, Všemyslice, zastoupeného Mgr. Martinem Šípem, advokátem v Táboře, Převrátilská 330, proti žalovanému **Ministerstvu průmyslu a obchodu**, se sídlem Praha 1, Na Františku 1039/32, zastoupenému JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Praha 2, Na Švihance 1476/1, za účasti osoby zúčastněné na řízení, společnosti **ČEZ, a. s.**, se sídlem Praha 4, Duhová 1444/2, zastoupené JUDr. Petrem Goláněm, advokátem v Třebíči, Karlovo nám. 32/36, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2010, č. j. 10 Ca 126/2009 - 172,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 12. 2. 2009, č. j. 39675/08/5100/01000 MIPOX01F4MWK. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 11. 2008, č. j. 39675/08/153-SÚ. Prvostupňovým rozhodnutím bylo, s odkazem na ustanovení § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„stavební zákon“), vydáno stavební povolení na stavbu: *Sklad vyhořelého jaderného paliva v jaderné elektrárně Temelín*, na blíže specifikovaných pozemcích v k. ú. Březí u Týna nad Vltavou, Křtěnov a Temelínec, a to na základě žádosti podané společností ČEZ, a. s. Městský soud rozsudkem ze dne 11. 5. 2010, č. j. 10 c a 126/2009 - 172 žalobu zamítl.

V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že prvotní otázkou, kterou se v posuzované věci zabýval, je otázka aktivní legitimace žalobce k podání žaloby. Ve správním soudnictví je žalobní legitimace založena na ochraně práv žalobce, nikoliv jiných osob; občanská sdružení hájící environmentální zájmy (což je případ žalobce) mohou ovšem namítat pouze porušení svých procesních práv v předcházejícím řízení. K jejich žalobě pak správní soud přezkoumá napadené rozhodnutí z hlediska procesního i hmotně právního, neboť závěr, zda došlo ke zkrácení účastníka na právech způsobem, který mohl zapříčinit nezákonné rozhodnutí ve věci, stojí na posouzení požadavků hmotně právní úpravy. Je tedy nejprve nutné posoudit, zda žalobci svědčilo v předcházejícím správním (stavebním) řízení postavení účastníka, tedy zda vůbec byl nositelem nějakých (procesních) práv, která mohla být v předcházejícím řízení atakována. V opačném případě by nebylo možné vůbec uvažovat o tom, zda mohlo dojít ke zkrácení práv žalobce v předcházejícím správním řízení způsobem namítaným žalobou.

I za situace, kdy by v předcházejícím správním (stavebním) řízení bylo s žalobcem jednáno jako s účastníkem, ačkoliv mu toto postavení nenáleželo, nemohla by sama tato skutečnost být důvodem pro odmítnutí žaloby, ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobní legitimace je (vyjma případů, kdy je její nedostatek nesporný a nepochybný *prima vista*) spojena s *tvrzením* žalobce o zásahu do jeho právní sféry. Z tohoto důvodu se proto městský soud zabýval žalobou věcně.

Otázkou aktivní legitimace žalobce se městský soud zabýval nejprve z pohledu požadavků na zajištění účasti veřejnosti při rozhodování o záležitostech životního prostředí, vyplývajících z Aarhuské úmluvy (publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.) a příslušných evropských směrnic. Předně konstatoval, že dle čl. 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy není pochyb o tom, že předmětný stavební záměr podléhá požadavku na umožnění účasti veřejnosti (což jednoznačně vyplývá i ze zákona č. 101/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“); v posuzovaném případě posouzení EIA proběhlo, a to za účasti žalobce. Podle čl. 6 odst. 2 a 4 citované úmluvy má dotčená veřejnost právo být informována o takovém záměru i svých procesních možnostech účasti na rozhodování, a to v počátečním stádiu takového procesu. Je tedy zřejmé, že se tak nemusí stát ve všech stádiích rozhodování; dle judikatury správních soudů musí být tato část zajištěna alespoň v jedné fázi procesu. Dále městský soud uvedl, že dle čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a Směrnice Rady č. 85/337/EHS (dále jen „Směrnice“) mohou vnitrostátní předpisy stanovit požadavky, které musí nevládní organizace splnit, aby měla garantován přístup k soudní ochraně. Vyžaduje-li tedy česká právní úprava, aby se na soudy obracely pouze ty organizace (občanská sdružení), které byly účastníkem předcházejícího správního řízení, a je-li jim současně touto úpravou takové právo přiznáno, nemůže být vnitrostátní úprava v rozporu se požadavky Úmluvy ani Směrnice. Aarhuská úmluva pouze deklaruje právo na informace a účast těchto subjektů při environmentálním rozhodování, ponechává však vnitrostátní úpravě volnost v tom, jak tyto požadavky zajistí

– není proto přímo aplikovatelná. Úmluva ani Směrnice nejsou přímo závazné, neboť pouze zavazují smluvní strany k tomu, aby vnitrostátní úpravou vymezily rámec pro účast dotčené veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se dopadů do životního prostředí a pro soudní ochranu proti takovým aktům, včetně postupů a podmínek, které pro aktivní vystupování v těchto procesech musí dotčená veřejnost splnit. Vnitrostátní úprava v ČR není s těmito principy v rozporu, a to ani v tom smyslu, v jakém stádiu povolovacích procesů právo účasti a právo přístupu k soudu přiznává. Primárním předpokladem pro úspěšné uplatnění práva u soudu je, že takové právo žalobci vnitrostátní úprava zajišťuje; to zákonná úprava ČR splňuje.

Městský soud se následně zaměřil na posouzení otázky, jakým způsobem je upraven okruh účastníků řízení o povolení stavby ve vnitrostátní legislativě, zejména, zda taxativní vymezení účastníků řízení dle ustanovení § 109 stavebního zákona je úplné a konečné. Uvedl, že pokud jde o vztah ustanovení § 109 stavebního zákona a § 27 správního řádu, je evidentní, že stavební zákon obsahuje autonomní úpravu okruhu účastníků stavebního řízení a nepoužije se tedy úprava obecná - správní řád (§ 192 stavebního zákona). Definice účastníků stavebního řízení ve stavebním zákoně neodkazuje na blíže nedefinované osoby, u kterých by jejich účastenství plynulo ze zvláštního předpisu (zde § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“, a § 23 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), jak je tomu například v řízení územním. V této souvislosti městský soud zmínil vztah mezi § 85 odst. 1 stavebního zákona (upravujícím okruh účastníků územního řízení) a § 27 správního řádu. Uvedl, že prvně citované ustanovení stanoví pod písm. c), že účastníkem řízení jsou i osoby, *o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis*. Pokud by obecně platila možnost subsidiárního použití § 27 odst. 3 správního řádu, bylo by ustanovení § 85 odst. 1 písm. c) stavebního zákona evidentně nadbytečné. Toto rozdílné vymezení účastníků řízení (oproti řízení stavebnímu) považuje městský soud za racionální, neboť při rozhodování v územním řízení se zohledňují širší vnější vztahy zamýšlené stavby na okolí. Zde je účast širší veřejnosti (oproti stavebnímu řízení) opodstatněná, neboť ve stavebním řízení se již neřeší otázky typu vlivu staveb na životní prostředí (tyto otázky se řeší právě v předcházejících řízeních); předmětem posuzování je zde již jen stavebně technické řešení stavby a podmínky pro její provedení, případně následné užívání. Podle ustanovení § 89 stavebního zákona může osoba, jejíž účastenství zakládá zvláštní zákon, uplatnit námitky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se tato osoba zabývá; oproti tomu povaha námitek, které lze uplatnit ve stavebním řízení (§ 114 stavebního zákona), směřuje k ochraně soukromých práv, jejichž nositeli taková osoba být nemůže. Městský soud dále zdůraznil, že nová úprava územního plánování a stavebního řádu umožňuje účast veřejnosti již ve fázi územního plánování (opatření obecné povahy, tedy způsob, jakým je územně plánovací dokumentace vydávána, podléhá soudnímu přezkumu). Je zde tedy zřetelný posun garantované účasti veřejnosti směrem k prvním fázím celého procesu.

Dále městský soud provedl srovnání úpravy stavebního zákona s úpravou předchozí - zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). Uvedl, že stavební zákon z roku 1976 přiznával jak v územním, tak i stavebním řízení postavení účastníků i těm, kterým účastenství přiznával zvláštní zákon. V poznámce pod čarou pak výslovně odkazoval na zákon o ochraně

přírody a krajiny; ten v § 70 odst. 3 umožňoval občanským sdružením, která měla jako své hlavní poslání ochranu přírody a krajiny, vstoupit do těchto řízení v postavení účastníků. Jestliže současný stavební zákon tuto úpravu zakotvuje pouze pro územní řízení, nelze z ničeho dovodit, že by již zmiňovaný § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, sám o sobě i nadále zakládal těmto osobám účastnické postavení i ve stavebním řízení. Dle názoru městského soudu jde evidentně o již zmiňovanou snahou zákonodárce o přesun účasti veřejnosti z pozdějších fázích povolovacího procesu do fází počátečních.

Pokud jde o vztah stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny, městský soud uvedl, že zákon o ochraně přírody a krajiny sice v § 70 přiznává některým občanským sdružením postavení účastníků řízení, jde-li o případy, kdy může dojít k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny; toto ustanovení však směřuje na případy, kdy je účast na řízení odvozována od obecné definice účastníků, uvedené v § 27 správního řádu. Nejde tedy o situaci, kdy je okruh účastníků v konkrétním řízení stanoven odlišně, a to uzavřeným výčtem. Hovořil-li zákon o ochraně přírody a krajiny v době do 30. 11. 2009 o tom, že je tento zákon ve vztahu speciality, mimo jiné, i k předpisům na úseku územního plánování a stavebního řádu (§ 90 odst. 4), jde o vymezení vztahu speciality věcné, nikoliv procesní. Ke stejnému názoru dospěl také Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 As 29/2003, a to v souvislosti se srovnáním úpravy účastníků řízení stavebního a kolaudačního (dle úpravy stavebního zákona z roku 1976) na straně jedné, a účinky ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny na straně druhé. Z tohoto rozsudku se podává, že v případě kolaudačního řízení je okruh účastníků vymezen taxativně (na rozdíl od úpravy řízení stavebního) a aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je tak vyloučena.

Městský soud se konečně zabýval též vztahem stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Uvedl, že pro vztah § 109 stavebního zákona a § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí platí to, co bylo uvedeno již výše. *Navazujícím řízením*, ve kterém se občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů dle zvláštních předpisů, stává účastníkem, je zde řízení územní, které navazuje na posuzování záměrů EIA, pokud tomuto procesu předcházelo. Pozdější změny zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jichž se žalobce na podporu svých tvrzení dovolával, na tomto závěru nemohou nic změnit. Zde Městský soud poukázal na fakt, že novelizované znění § 10 odst. 4 tohoto zákona pouze výslovně deklarovalo to, co vyplývalo již z původního znění zákona, a sice že Stanovisko EIA musí být vyžádáno a zohledněno v procesu územního rozhodování. Nové ustanovení § 23 odst. 10 tohoto zákona pak založilo občanským sdružením aktivní legitimaci v řízení navazujícím na proces EIA, a to i jen z důvodu tvrzeného porušení tohoto zákona. Samotné Stanovisko EIA je pak soudně přezkoumatelné, coby podkladový akt, ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Žalobce byl ostatně v rámci procesu EIA aktivní, podal připomínky k dokumentaci posudku; posudek tyto připomínky vypořádal v rámci podmínek souhlasného stanoviska a byly převzaty do územního rozhodnutí. Pro fázi stavebního řízení jsou tak již závazně stanoveny. Přezkum tohoto postupu je předmětem jiného řízení, a to o žalobě podané proti územnímu rozhodnutí. Připomínky uplatněné žalobcem v rámci procesu EIA jsou navíc prakticky totožné s námitkami uplatněnými v žalobě proti stavebnímu povolení; zde jde přitom jen o povolení stavby haly, která sama o sobě žádným způsobem radiační ohrožení nepředstavuje (případné zprovoznění haly a následné skladování palivových souborů je ve výlučné kompetenci

Státního úřadu pro jadernou bezpečnost). Městský soud tak dospěl k závěru, že *navazujícím řízením*, z hlediska účasti veřejnosti stěžejním, je řízení územní, v němž jsou veškeré uvedené otázky z hlediska možných vlivů řádně řešeny, a to za plné účasti veřejnosti. Územní řízení je optimální fází povolovacích procesů, v němž je účast veřejnosti, respektive občanských sdružení, plně zajištěna, přičemž v následně vedeném řízení stavebním již nejde znovu o řešení možných vlivů na životní prostředí, z čehož pak ani nevyplývá bezprostřední nutnost účastenství veřejnosti.

Z uvedeného tedy vzal městský soud za prokázané, že žalobci postavení účastníka předcházejícího stavebního řízení nesvědčilo - nemohlo tedy dojít k zásahu do jeho práv a žaloba proto musela být bez dalšího zamítnuta.

Nad rámec uvedeného městský soud doplnil, že tento závěr neznamená, že by stavební řízení probíhalo s úplným vyloučením veřejnosti, neboť právo na informace a právo na dohled a kontrolu provádění staveb zůstává zachováno. Účast veřejnosti je zajištěna i v dalších řízeních dotýkajících se ochrany životního prostředí; žalobce se ostatně účastnil i samostatného rozhodovacího procesu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy výsledné rozhodnutí napadl žalobou a vyčerpal i další prostředky, které právní úprava k přezkumu tohoto rozhodnutí připouští. I další řízení vedená dle zákona o ochraně přírody a krajiny lze považovat za řízení, v nichž je účastenství občanských sdružení z povahy věci zajištěno; uvedenou úpravu účastenství nelze však rozšiřovat na účast ve stavebním řízení dle stavebního zákona, neboť pro takový výklad zde není žádná zákonná opora.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, odvolávající se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především nesouhlasí s tím, jakým způsobem byla městským soudem posouzena jeho aktivní legitimace k podání žaloby. Dle jeho názoru, vycházel-li městský soud z názoru, že stěžovatel je pro podání žaloby aktivně legitimován, měl také jeho žalobní námitky meritorně vypořádat. Městský soud konstatoval, že stěžovateli bylo postavení účastníka stavebního řízení přiznáno nad rámec zákona, nezabýval se ovšem skutečnými důvody, proč mu toto postavení bylo přiznáno. Důvodem, pro který správní orgány se stěžovatelem jednaly jako s účastníkem řízení, bylo ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, umožňující občanským sdružením vstupovat v postavení účastníka do řízení, navazujících na proces hodnoceni EIA. Stěžovatel všechny tyto podmínky splnil a správní orgány ho, postupem dle ustanovení § 28 správního řádu, z řízení nevyloučily. Pokud právní úprava přiznává stěžovateli právo na soudní ochranu, musí jít o ochranu efektivní a účinnou, jak na to poukazuje například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 39/2006. Postup městského soudu však tento požadavek nereflektuje. Stěžovatel napadl konečné správní rozhodnutí vydané v územním řízení (na které ho městský soud odkazuje) žalobou již dne 22. 9. 2008, do doby podání kasační stížnosti v této věci však o této žalobě nebylo rozhodnuto a nebyl jí přiznán ani odkladný účinek. Za této situace, s přihlédnutím k tomu, že námitky stěžovatele uplatněné v rámci územního řízení nebyly věcně přezkoumány a předmětná stavba je již před dokončením (a lze očekávat její kolaudaci), měla být soudní ochrana

stěžovateli poskytnuta v tomto řízení. Stavebník navíc započal se stavebními pracemi ještě před nabytím právní moci stavebního povolení a dopustil se tak správního deliktu dle ustanovení § 180 odst. 3 písm. e) stavebního zákona. Stěžovatel v této souvislosti též upozornil, že praxe je taková, že jak stavební úřady, tak i další zainteresované orgány (například Státní úřad pro jadernou bezpečnost) alibisticky odmítají požadavky na posouzení vlivu jaderných zařízení na zdraví a životní prostředí s tím, že tyto vlivy již byly posouzeny v předcházejících fázích (EIA), respektive teprve budou upřesněny (například ve stavebním řízení); fakticky však k takovému posouzení vůbec nedojde.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti zopakoval jednotlivé věcné námitky proti napadeným správním rozhodnutím, tedy vytýkaná pochybení ve stavebním řízení, které měl, městský soud při svém rozhodování zohlednit (body 2.3. až 2.4.5. kasační stížnosti). Stěžovatel uvedl, že vydání stavebního povolení ani územního rozhodnutí nepředcházelo komplexní a objektivní šetření posouzení vlivů předmětné stavby (coby zdroje ionizujícího záření a možného zdroje radiačního znečištění široké oblasti v případě havárie) na osoby, přírodu a krajinu. Pokud jde o absenci, respektive nedostatečnost vypořádání jednotlivých námitek, stěžovatel poukázal na možné dopady těžké havárie jaderného zařízení, otázky kumulativních a synergických účinků jaderného zařízení (nebyla stanovena míra únosného zatížení životního prostředí - tato otázka vůbec nebyla v procesu EIA posuzována, jak nesprávně tvrdí Krajský úřad Jihočeského kraje), nedostatečné posouzení dopadů stavby na krajinný ráz (ve smyslu požadavků zákona o ochraně přírody a krajiny), i požadavky zákona o prevenci závažných havárií.

Stěžovatel konečně též vyjádřil názor, že osoby, které rozhodovaly v předcházejícím územním řízení, měly být pro svou podjatost z rozhodování vyloučeny.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel evidentně zaměňuje předmět územního a stavebního řízení (včetně námitek, které lze v těchto řízeních uplatnit), neboť sám uvádí, že opakuje argumentaci uplatněnou již v rámci územního řízení, kde se mu, dle jeho názoru, nedostalo ochrany. Uvedl dále, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť městský soud podrobně rozebral, proč dospěl k závěru, že stěžovatel neměl být vzat za účastníka předcházejícího správního řízení. Tvrzení stěžovatele o tom, že mu bylo odepřeno právo na soudní ochranu, je založeno víceméně na mylném přesvědčení, že jím vznesené námitky o průběhu správních řízení ve věci předmětné stavby a jeho nesouhlas s vydáním stavebního povolení, jsou nadřazeny vydaným závazným stanoviskům, rozhodnutím dotčených orgánů a úřadů zabezpečujících ochranu veřejných zájmů chráněných zvláštními zákony, tak i zjištěním a závěrům povolujících orgánů. Pouhá skutečnost, že v rámci provedených řízení nebylo vyhověno námitkám, které stěžovatel jako účastník uplatnil, nemůže totiž zakládat nezákonnost postupu rozhodujících orgánů a následně vydaných rozhodnutí. Nelze též přehlédnout, že občanskému sdružení, jakožto právnické osobě, ani nepřísluší dovolávat se ochrany hmotných práv, která náleží pouze fyzickým osobám, neboť občanské sdružení může v příslušných řízeních uplatňovat pouze svá procesní práva. Tato práva nebyla žalobci upřena, neboť měl postavení řádného účastníka řízení, měl rovný a svobodný přístup k informacím obsaženým ve správním spise, měl možnost se ve stavebním řízení zúčastnit ústního jednání (čehož nevyužil) a nebyl nikterak zkrácen ve svém právu uplatnit v řízení námitky či podat proti rozhodnutí opravný prostředek. Žalovaný se podrobně vyjádřil i k

jednotlivým věcným námitkám. K tvrzení o nevypořádání otázky zásahu do krajinného rázu žalovaný odkázal na rozhodnutí Městského úřadu Týn nad Vltavou ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. OŽP/1962/2006/P-roz, kterým byla tato otázka řešena. Pokud jde o údajné nerespektování požadavků zákona o prevenci závažných havárií, zde žalovaný uvedl, že argumentace stěžovatele je irelevantní, neboť odkazovaná právní úprava na tento typ stavby vůbec nedopadá. Speciální úpravu zde obsahuje zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využití jaderné energie a ionizujícího záření, ve znění pozdějších předpisů (atomový zákon). Všechny ostatní námitky byly (za účasti stěžovatele) vypořádány v procesu EIA a byly zohledněny v územním rozhodnutí. Ve stavebním řízení již tyto námitky opětovně uplatnit nelze. Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že důvodem, pro který správní orgány vzaly stěžovatele za účastníka předcházejícího stavebního řízení, byla nejspíše pouhá procesní opatrnost. Uvedla dále, že za situace, kdy soud dovodil, že stěžovatel vůbec neměl být ve správním řízení vzat za účastníka, měl jeho žalobu odmítnout a nikoliv zamítnout. Pokud jde o výklad zákona předestřený stěžovatelem, ten je, dle názoru osoby zúčastněné, nepřípustně extenzivní. Ve stavebním řízení (na rozdíl od řízení územního) se již otázky environmentální neposuzují a není tedy důvod, aby se jej zúčastnily právnické osoby chránící tyto veřejné zájmy. Opačný přístup by vedl naopak ke zneužívání práva účasti veřejnosti v těchto povolovacích procesech, a to na úkor práv stavebníků. V této souvislosti osoba zúčastněná poukázala konkrétně na ustanovení § 90 až 92 stavebního zákona na straně jedné a na § 111 a § 114 stavebního zákona na straně druhé, z nichž je rozdíl předmětů územního a stavebního řízení zřejmý, a to i pokud jde o posouzení širších účinků stavby na okolí, včetně dopadů na životní prostředí. Posouzení těchto otázek má místo pouze v rámci územního řízení; předmětem stavebního řízení je v zásadě pouze ověření, zda jsou dodrženy podmínky projektové dokumentace a územního rozhodnutí. Ve fázi stavebního řízení již není možné uplatňovat námitky, které bylo možné uplatnit v rámci předcházejících fázích procesu (§ 114 odst. 2 stavebního zákona). Stěžovatel tyto (environmentální) námitky v těchto fázích (posuzování EIA, územní rozhodování) uplatnil, a byly také vzaty v úvahu. Osoba zúčastněná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 41/2009, dle kterého § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení; kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá či nikoliv, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Z toho logicky vyplývá, že veřejnosti právo účastenství ve stavebním řízení podle tohoto zákona nesvědčí. Ze všech uvedených důvodů proto osoba zúčastněná navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta, případně aby byl napadený rozsudek městského soudu změněn tak, že se žaloba odmítá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty 1. s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelova kasační stížnost zpochybňuje nejprve samotný způsob, jakým městský soud přistoupil k jeho žalobě, neboť namítá, že byla-li uznána jeho aktivní legitimace k podání žaloby, měly být konsekventně vypořádány i všechny žalobní námitky. Sluší se v této souvislosti zmínit, že osoba zúčastněná na řízení naopak městskému soudu vytýká, že věc projednal meritorně a žalobu neodmítl, měl-li zato, že stěžovatel nebyl účastníkem předcházejícího správního řízení.

Aktivní legitimace k podání žaloby v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. je upravena v ustanovení § 65 s. ř. s. S jistým zjednodušením lze říci, že dle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou k podání žaloby aktivně legitimováni ti, jejichž sféry hmotných práv se napadené správní rozhodnutí dotklo; žalobu však mohou, na základě § 65 odst. 2 s. ř. s., podat i ti, kdo nejsou nositeli těchto práv, pokud však byli účastníkem předcházejícího správního řízení. Z pohledu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. není otázka předchozího účastenství ve správním řízení zásadní. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (publikován pod č. 906/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz) se totiž podává, že rozhodující je, zda se úkon správního orgánu (rozhodnutí) mohl, v intencích tvrzení žalobce, negativně projevit v jeho právní sféře (nemusí se tedy nutně jednat o vznik, zánik, změnu či závazné určení práv a povinností). Ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není žalobní legitimace vyloučena ani u opomenutých účastníků správního řízení (tedy osob, které podle zákona být účastníkem měly, avšak správní orgán s nimi takto nejednal), či dokonce osob, které za účastníky správního řízení po právu vzaty nebyly, avšak konečné rozhodnutí ve věci reálně negativním způsobem zasáhlo do jejich právní sféry (zde srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64); naopak ten, kdo ve správním řízení vystupoval jako účastník, avšak rozhodnutí z tohoto řízení vzešlé jeho právní sféru nemohlo nikterak atakovat, aktivně legitimován k podání žaloby dle tohoto ustanovení není. Otázka, zda byl žalobce účastníkem správního řízení, je však podstatná z pohledu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., dle kterého *žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odst. 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí*. Jelikož dle ustálené judikatury správních soudů (srov. například rozsudek ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publikovaný pod č. 825/2006 Sb. NSS, či z novější doby rozsudek ze dne 11. 12. 2008, č. j. 8 As 31/2008 - 72) občanská sdružení hájící environmentální zájmy nejsou sama nositeli hmotných práv (například práva na zdravé životní prostředí), je zřejmé, že přístup k soudní ochraně proti rozhodnutím vydaným v řízeních dotýkajících se zájmu na ochraně životního prostředí, přírody, krajiny, apod., mají jen na základě ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., a to právě z toho důvodu, že byly (po právu) účastníkem tohoto správního řízení a do jejich procesních práv zde bylo (dle jejich tvrzení) protiprávně zasaženo.

Městský soud tedy postupoval správně, pokud žalobní legitimaci stěžovatele hodnotil optikou § 65 odst. 2 s. ř. s., kdy za klíčovou považoval otázku, zda byl stěžovatel účastníkem předmětného stavebního řízení či nikoliv, a to jak pro posouzení samotné žalobní legitimace, tak i následně důvodnosti žaloby. Pro srozumitelnost dalších úvah je na tomto místě vhodné připomenout, že dle ustálené judikatury správních soudů (například rozsudky ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, či ze dne 29. 6. 2011, č. j. 2 As 89/2010 - 146) je účastníkem řízení ten, kdo splňuje podmínky stanovené pro toto postavení

zákonem. Účastníkem řízení je tedy i ten, s kým jako s účastníkem ve správním řízení jednáno nebylo, ačkoliv mu takové postavení dle zákona náleželo; naopak ten, s kým jako s účastníkem řízení jednáno bylo, ačkoli požadavky zákona pro takové postavení nesplňoval, za účastníka řízení být považován nemůže (faktický, protiprávní, postup správních orgánů v těchto případech takovou osobu do postavení účastníka správního řízení posunout nemůže).

Vyjde-li se tedy z této premisy, je zřejmé, že první krok městského soudu, kdy zvažoval, zda za situace sporného účastenského postavení stěžovatele v předcházejícím stavebním řízení má žalobu odmítnout či připustit ji k meritornímu jednání, byl zcela logický. Jakkoliv měl městský soud evidentně již od počátku vážné pochybnosti o tom, zda byl stěžovatel *de iure* účastníkem správního řízení, zcela správně zohlednil zjištění, že s ním bylo v tomto řízení jako s účastníkem bezezbytku (*de facto*) jednáno, přičemž neopomenul ani fakt, že k odmítnutí žaloby (tedy odepření přístupu k soudní ochraně) je nutno přistupovat maximálně restriktivně, neboť takový postup má být vyhrazen pouze pro zcela zjevné případy, kdy je *prima vista* již ze samotné povahy věci, případně s ohledem na osobu žalobce, nepochybné, že se hmotných či procesních práv žalobce napadené rozhodnutí žádným způsobem dotknout nemohlo. Takový postup je zcela v souladu s požadavkem rozšířeného senátu zdejšího soudu, vyjádřeném v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, dle kterého *„[a]ktivní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo*“. Poté, co městský soud zcela správně uznal aktivní legitimaci stěžovatele, tedy připustil žalobu k meritornímu projednání, zabýval se konzistentně nejprve tím, zda byl stěžovatel *de iure* účastníkem předcházejícího správního řízení, tedy splňuje-li podmínky kladené na účastníka řízení příslušnou legislativou. Je totiž zcela logické, že ochrany veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) se může domáhat pouze ten, komu zákon taková práva přiznává; pokud někdo není (*de iure*) účastníkem řízení, nemohou mu ani náležet žádná procesní práva a je tak pojmově vyloučeno, aby do nich mohlo být jakkoliv zasaženo. Pokud městský soud nakonec, po rozsáhlém rozboru relevantních právních předpisů [zcela přesahujících prvotní úvahu o možném splnění podmínek pro odmítnutí žaloby ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] naznal, že stěžovatel účastníkem předcházejícího řízení z hlediska práva nebyl (o správnosti této úvahy viz dále) a na tomto konstatování ustal bez toho, že by se dále zabýval jednotlivými žalobními námitkami, směřujícími do meritorního posouzení věci správními orgány, lze takový postup v obecné rovině označit za zcela logický a správný.

Další skupinou kasačních námitek stěžovatel zpochybňuje pro věc rozhodující názor městského soudu, a sice že stěžovatel neměl být v dané věci vzat za účastníka stavebního řízení a *de iure* tedy tímto účastníkem vůbec nebyl.

Zde je především třeba upozornit, že stěžovatel žádným způsobem nezpochybňuje závěry městského soudu o souladu vnitrostátní úpravy účasti občanských sdružení hájících environmentální zájmy s Aarhuskou úmluvou či sekundárním právem EU. V souladu s dispoziční zásadou, jíž je řízení o kasační stížnosti ovládáno (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), se tedy Nejvyšší správní soud soustředil pouze na tu část argumentace městského soudu, která se týká vyhodnocení vnitrostátní úpravy účasti těchto subjektů v

environmentálních procesech, a to zcela v intencích výhrad stěžovatele. Je vhodné stručně připomenout, že argumentace městského soudu stojí na názoru, že vymezení účastníků stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona) je (na rozdíl od vymezení okruhu účastníků územního řízení) komplexní a uzavřená; vylučuje proto použití obecné úpravy definice účastníků řízení (§ 27 správního řádu). Zákon o ochraně přírody a krajiny i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí sice zakládají občanským sdružením hájícím zájmy na ochraně životního prostředí, krajiny, zdravých životních podmínek, apod., právo účastnit se v (navazujících) řízeních, v nichž mohou být tyto zájmy dotčeny (tedy i v řízeních vedených v režimu stavebního zákona), nekonkretizují ovšem, o která řízení má jít; nelze přitom ignorovat úpravu účastníků řízení, jak je pro jednotlivé případy zakotvena ve stavebním zákoně. Pokud je alespoň v jedné fázi schvalovacího procesu úprava okruhu účastníků řízení kompatibilní s požadavky zvláštní úpravy a mohou-li být zároveň v této fázi environmentální otázky efektivně posouzeny, pak nemusí být těmto subjektům umožněna účast ve všech navazujících řízeních (pokud to úprava okruhu účastníků řízení v těchto řízeních vylučuje). Nelze přehlédnout, že argumentace stěžovatele s takto vyslovenými (a podrobně rozvedenými) právními názory městského soudu prakticky nepolemizuje a omezuje se pouze na tvrzení, že stěžovatel splňoval všechny podmínky vyplývající z ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, což bylo důvodem, pro který byl vzat za účastníka stavebního řízení, navazujícího na předchozí proces EIA (a nebylo naopak rozhodnuto o jeho vyloučení z řízení dle ustanovení § 28 správního řádu). Městský soud ovšem fakt, že stěžovatel podmínky citovaného ustanovení zákona splňoval, nikterak nezpochybnil, pouze vyjádřil (a opět podrobně zdůvodnil) názor, že oním *navazujícím řízením*, v němž mu postavení účastníka zaručoval § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nemusí být všechna řízení, navazující na proces EIA; postačí, že je tato účast umožněna alespoň v jednom stupni, kterým zde bylo územní řízení. Výslovně též poukázal na fakt, že stěžovatel se tohoto řízení zúčastnil, uplatňoval v něm svá procesní práva a konečné rozhodnutí následně napadl i správní žalobou.

Argumentace stěžovatele je tak fakticky prostým vyjádřením nesouhlasu s právním názorem vysloveným městským soudem, ovšem bez toho, že by stěžovatel nabídl konkurující právní argumentaci. Přitom závěry, ke kterým se městský soud v této klíčové otázce dobral, považuje Nejvyšší správní soud za přiléhavé a souladné i s judikaturou správních soudů (nad rámec judikatury citované městským soudem srov. například i rozsudky zdejšího soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 - 110, či ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 8/2008 - 33) a lze proto v podrobnostech na odůvodnění napadeného rozsudku odkázat. Nemůže přitom obstát ani argument stěžovatele, že fakticky s ním bylo v předcházejícím stavebním řízení jako s účastníkem jednáno, neboť, jak již bylo výše vyloženo, otázku účastenství na řízení je nutno vykládat materiálně, nikoliv formálně. Není tedy rozhodující, zda s ním bylo jako s účastníkem řízení fakticky jednáno, nýbrž to, zda mu zákon takové postavení přiznával. Pokud tedy se stěžovatelem bylo jednáno jako s účastníkem, ač mu ze zákona takové postavení nenáleželo, nemůže jen z toho stěžovatel dovozovat, že *de iure* účastníkem správního řízení byl a že mu tedy příslušela i všechna odpovídající procesní práva, jejichž ochrany by se mohl dovolávat před správním soudem (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2008, č. j. 3 As 8/2005 - 118).

V rámci této skupiny kasačních námitek se stěžovatel domáhá věcného vypořádání svých žalobních námitek i s poukazem na povinnost soudů poskytovat fyzickým a právnickým osobám ochranu, která bude efektivní a účinná. Poukazuje přitom na fakt, že předcházející územní rozhodnutí taktéž napadl žalobou, o které však do doby podání kasační stížnosti v této věci nebylo meritorně rozhodnuto a žalobě nebyl přiznán ani odkladný účinek. S ohledem na fakt, že předmětná stavba je již stavebně dokončena a lze očekávat její kolaudaci, má stěžovatel za to, že nedostalo-li se mu předpokládané ochrany v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí, má se tak stát alespoň v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí, neboť pro takový postup neexistuje žádný legislativní podklad. Pokud žalobce nebyl (jak bylo výše vyloženo) *de iure* účastníkem stavebního řízení, v důsledku čehož nemohlo v tomto řízení dojít k zásahu do jeho práv, nelze tuto - pro věc zásadní - skutečnost negovat tím, že se žalobci nedostalo, dle jeho názoru, efektivní a účinné soudní ochrany v rámci jiného řízení, kde o jeho účastnickém postavení nebylo pochyb a kde jeho žaloba proti konečnému rozhodnutí (územní rozhodnutí) musí být projednána meritorně. Postup, kterého se stěžovatel domáhá, by představoval vykročení mimo rámec právní úpravy řízení před správními soudy. Nadto nelze přehlédnout, že za situace, kdy by námitky uplatněné stěžovatelem v žalobě proti územnímu rozhodnutí (které, jak sám připouští, jsou prakticky totožné se námitkami uplatněnými nyní v žalobě proti stavebnímu povolení) byly soudem uznány důvodnými a vedlo by to ke zrušení územního rozhodnutí, mohla by tato situace vést (v závislosti na výsledku takto nově otevřeného územního řízení) až k revizi následně vydaného stavebního povolení, cestou nařízené obnovy řízení, jak to předpokládá například rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128 (publikovaný pod číslem 1815/2009 Sb. NSS). Pokud by tedy námitky stěžovatele proti umístění, provedení a následnému provozu předmětné stavby byly skutečně natolik relevantní, že by vylučovaly realizaci tohoto stavebního záměru v intencích dosud vydaných správních rozhodnutí, existují právní prostředky, jak revidovat i rozhodnutí následující po vydání územního rozhodnutí (tedy i nyní posuzované stavební povolení). Lze tedy konstatovat, že i tato dílčí argumentace stěžovatele je lichá.

Pokud jde o skupinu kasačních námitek, kterou stěžovatel, stejně jako v žalobě, poukazuje na údajná pochybení správních orgánů v průběhu stavebního řízení, zde nelze přehlédnout, že městský soud se v podstatě shodnými žalobními námitkami věcně nezabýval a při svém právním hodnocení věci ustal na konstatování, že stěžovateli postavení účastníka v tomto správním řízení nenáleželo a nebyl proto nositelem žádných práv s tímto řízením spojených. S tímto postupem nelze než souhlasit, neboť je logické, že osoba, která nemá postavení účastníka řízení, nemůže cestou správní žaloby rozporovat způsob, jakým bylo ve věci meritorně rozhodnuto; to za situace, kdy je její aktivní legitimace myslitelná pouze ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Nad rámec uvedeného je pak vhodné poznamenat, že po obsahové stránce všechny stěžovatelem uplatňované námitky mohly být (a podle všeho také byly) uplatněny v rámci územního řízení (potažmo v žalobě proti územnímu rozhodnutí); stěžovatel ostatně na několika místech výslovně uvádí, že vytýkané deficity byly namítány již ve fázi územního řízení. Posouzení důvodnosti těchto námitek tak je věcí soudního přezkumu rozhodnutí o umístění stavby.

Kasační stížností je konečně namítáno, že ve věci rozhodovaly úřední osoby, které měly být pro podjatost z rozhodování vyloučeny. Z formulace této námitky není zcela

zřejmé, zda touto vadou mělo být zatíženo pouze řízení o umístění stavby, či zda směřuje i do řízení stavebního; pro její vypořádání však tato nejasnost není nikterak podstatná. Stěžovatel totiž takovou námitku neuplatnil v rámci žaloby, přičemž z ničeho neplyne, že by mu v tom cokoli bránilo. Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. přitom platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.* S ohledem na uvedené tedy zdejší soud tuto námitku vyhodnotil jako nepřípustnou a věcně se jí nezabýval.

S ohledem na skutečnosti výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Nezbylo mu proto, než ji rozsudkem zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě by bylo možné uvažovat o přiznání nákladů spojených s jeho zastupováním advokátem. Jelikož však dle ustálené judikatury správních soudů mají být správní orgány zásadně schopny obhajovat svá rozhodnutí v řízení před správními soudy bez použití externího právního zastoupení, dospěl zdejší soud k názoru, že jsou zde dány důvody, pro které tyto náklady řízení žalovanému přiznány nebudou, neboť vynaložení těchto nákladů nelze považovat za účelné (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 - 35). Bylo přitom přihlédnuto i ke skutečnosti, že žalovaný je ústředním orgánem státní správy, který nepochybně disponuje odborným (zejména právním) aparátem, který by měl být schopen žalovaného zastupovat v tomto řízení vlastními silami (viz také nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09).

Pokud se týká osoby zúčastněné na řízení, zde Nejvyšší správní soud vycházel z ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení *má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.* Jelikož v případě osoby zúčastněné na řízení nebyly v tomto řízení splněny podmínky citovaného ustanovení, je zřejmé, že jí právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nevzniklo a nebylo proto o něm vůbec nutno rozhodovat.

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

V Brně dne 14. ledna 2013

JUDr. Miluše Došková

předsedkyně senátu