



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyň Sylvie Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Krajina pro život, spolek**, se sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad Říčany**, se sídlem Melantrichova 2000, Říčany, proti veřejnoprávní smlouvě ze dne 4. 8. 2022, č. j. 212061/2022, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2023, č. j. 54 A 91/2022-54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je spolkem, který je podle svých stanov zaměřen mimo jiné na ochranu přírody a krajiny, ochranu životního prostředí a ochranu veřejného zdraví (environmentální spolek).

[2] Žalovaný uzavřel dne 9. 9. 2022 se společností D1 Land Beta s. r. o. jako stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavebního záměru *D1 Land Čestlice*. Veřejnoprávní smlouva nahradila rozhodnutí o umístění stavby.

[3] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze domáhal zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále

jen „s. ř. s.“). Pro případ, že by soud neposoudil veřejnoprávní smlouvu jako rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není přípustná, a podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) téhož zákona ji odmítl.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že stavební záměr je součástí tzv. komerční zóny Čestlice jih v rozsahu téměř 40 ha, kterou žalovaný povoluje po jednotlivých dílčích záměrech. Není tak zpracováno ucelené vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle závěrů zjišťovacího řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Jednotlivé záměry v komerční zóně jsou tak povolovány jako podlimitní, ačkoli v souhrnu podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. Zároveň ani neplatí, že jednotlivé projekty jsou samostatně smysluplné či životaschopné. Celkem v dané zóně proběhlo již sedm územních řízení a proběhl či probíhá i jejich soudní přezkum, ve třech případech byla podána kasační stížnost, v jednom z nich byla kasační stížnost vzata zpět. U dvou případů stavební úřad místo územního rozhodnutí uzavřel veřejnoprávní smlouvy.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že se spolky jako „neúčastníci“ řízení mohou domáhat přezkumu veřejnoprávních smluv shodně jako opomenutí účastníci řízení, tj. podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Vycházel z judikatury, podle které je soudní přezkum veřejnoprávní smlouvy možný až na základě žaloby proti rozhodnutí vydanému v řízení podle § 142 správního řádu. Tyto judikатурní závěry se podle stěžovatele vztahují na přezkum iniciovaný účastníky nebo opomenutými účastníky, nedopadají však na „neúčastníky“, mezi něž patří i stěžovatel. Podle stěžovatele je závěr krajského soudu v rozporu s § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Ustanovení § 168 správního řádu, podle kterého by měl stěžovatel požadovat přezkum veřejnoprávních smluv, míří na osoby *přímo dotčené* na právech nebo povinnostech. Dotčení na právech či povinnostech je vyžadováno intenzivnější než v případech účastenství podle § 27 odst. 3 správního řádu nebo § 65 odst. 2 s. ř. s., kde postačí *možnost* dotčení práv.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[8] Stěžovatel se kasační stížností brání proti usnesení, jímž krajský soud odmítl jeho žalobu. V takovém případě přichází z povahy věci v úvahu pouze důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. [rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS]. NSS tedy posoudil, zda krajský soud odmítl stěžovatelovu žalobu v souladu se zákonem.

pokračování

[9] Podle § 142 odst. 1 správního řádu *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*

[10] Podle § 168 správního řádu *veřejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160, která se přímo dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.*

[11] Podle § 78a odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.*

[12] Podle § 78a odst. 4 stavebního zákona *žadatel zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Žadatel je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu spolu se souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, a grafickou přílohu, kterou tvoří celková situace v měřítku katastrální mapy, popřípadě další vybraná část dokumentace, k vyznačení účinnosti.*

[13] Krajský soud vyložil, že veřejnoprávní smlouva není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (body 13 a 14 napadeného usnesení) a nelze se proti ní bránit žalobou podle § 65 s. ř. s. Zároveň krajský soud dospěl k závěru, že přípustná není ani žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Stěžovatel má totiž k dispozici opravný prostředek, který nevyužil, jímž je možnost podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

[14] Krajský soud správně shrnul, že strany veřejnoprávní smlouvy se mohou domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí vydanému ve sporu z veřejnoprávní smlouvy. Osoba, jejíž práva jsou veřejnoprávní smlouvou přímo dotčena, avšak není stranou smlouvy (§ 168 správního řádu), může podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a případně se domáhat soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí vydanému v takovém řízení (rozsudky NSS ze dne 9. 3. 2016, č. j. 6 As 18/2016-46, bod 9, či ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS). Krajský soud dále posuzoval, zda a případně jak se mohou domáhat soudní ochrany proti veřejnoprávní smlouvě ti, kdo nejsou osobami ve smyslu § 168 správního řádu.

[15] Krajský soud v bodech 33 až 36 svého usnesení správně upozornil, že vyloučení možnosti ochrany environmentálních spolků, které nejsou osobami ve smyslu § 168 správního řádu, proti veřejnoprávním smlouvám, by popřelo jejich právo na soudní ochranu. Toto právo plyne environmentálním spolkům z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Platí, že pokud lze vnitrostátní normu interpretovat více způsoby, má přednost výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy (nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, ze dne 17. 3. 2009,

sp. zn. IV. ÚS 2239/07, ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, či ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17).

[16] Krajský soud také připomněl, že environmentální spolek má bez ohledu na neúčast v předchozím řízení aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nebo návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, ačkoli nebyla vydána podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, a rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, nebo ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 250/2018-68). Zabýval se i tím, zda mohou environmentální spolky jako „neúčastníci“ územního řízení podat žádost podle § 142 správního řádu, či zda se mohou proti veřejnoprávní smlouvě bránit přímo správní žalobou.

[17] Podle NSS není sporné, že za stávajícího právního stavu není environmentální spolek (stěžovatel) účastníkem územního řízení (pokud nejde o navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, řízení o vydání integrovaného povolení, řízení podle zákona č. 254/2000 Sb., o vodách, nebo řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, podrobněji body 31 až 33 napadeného usnesení). Stěžovatel tak není osobou ve smyslu § 168 správního řádu, což plyne z § 78a odst. 1 stavebního zákona.

[18] Stěžovatel již při snaze „přihlásit se do řízení o veřejnoprávní smlouvě“ namítal, že má postavení osoby ve smyslu § 168 správního řádu, jelikož ve věci je rozhodováno o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a také o zásazích do ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů. Dále stěžovatel namítal, že měly být posouzeny vlivy záměru na životní prostředí.

[19] NSS dospěl k závěru, že environmentální spolky mohou vyvolat řízení podle § 142 správního řádu, avšak z jiných důvodů, než uvedl krajský soud. Podle kasačního soudu mohou spolky podat žádost o určení právního vztahu, ačkoli nejsou osobou ve smyslu § 168 správního řádu, neboť použitelnost § 142 téhož zákona není omezena pouze na tyto osoby. NSS již dříve dovodil (srov. judikaturu shrnutou v bodě 13 tohoto rozsudku), že § 142 správního řádu poskytuje účinnou ochranu osob, jejichž souhlas byl nezbytný pro účinnost veřejnoprávní smlouvy. Jde tedy o prostředek ochrany práv osoby, jejíž souhlas nebyl v rozporu se zákonem vyžadován (rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014-52).

[20] Uvedené judikатурní závěry však nelze vykládat tak, že jimi NSS omezil okruh subjektů aktivně legitimovaných podat žádost o určení právního vztahu týkajícího se veřejnoprávní smlouvy pouze na osoby, jejichž souhlas s veřejnoprávní smlouvou nebyl v rozporu se zákonem vyžadován. Jak plyne z § 142 správního řádu, žadatel o určení právního vztahu musí prokázat, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv. Aktivní procesní legitimaci environmentálních spolků k zahájení řízení podle § 142 správního řádu tedy nelze vyloučit tím, že spolek není osobou ve smyslu § 168 téhož zákona. Nezávislost jednotlivých postupů plyne také z rozsudku č. j. 7 As 100/2014-52, v němž NSS uvedl, že žádost podle § 142 správního řádu není podnětem k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 správního řádu ani návrhem na zahájení sporného řízení ve smyslu § 141 správního řádu. Oba tyto instituty jsou svou povahou odlišné od řízení o žádosti podle § 142 správního řádu.

pokračování

[21] NSS považuje řízení podle § 142 správního řádu za účinný nástroj ochrany práv environmentálních spolků i s ohledem na požadavky Aarhuské úmluvy. Stěžovatel je tedy oprávněn požádat o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu včetně eventuálního požadavku na vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu. Tento prostředek ochrany je účinný za předpokladu, že správní řízení proběhne v zákonných lhůtách tak, aby i případný soudní přezkum byl účinný (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 1. 2013, *Križan*, C-416/10, body 108-109).

[22] Posouzení aktivní procesní legitimace se může u jednotlivých námitek lišit, tím se však bude zabývat až správní orgán rozhodující o žádosti podle § 142 správního řádu. Ve vztahu k namítanému účastenství v řízení s ohledem na rozhodování o výjimkách z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů a rostlin ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny může být stěžovatel za určitých podmínek účastníkem územního řízení (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36). V řízení podle § 142 správního řádu příslušný správní orgán posoudí, zda environmentální spolek je, či není účastníkem územního řízení za situace, kdy v řízení vyvstala otázka dotčení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin. Případný závěr, že takové dotčení je vyloučeno, je třeba řádně odůvodnit (rozsudek NSS č. j. 6 As 225/2022-36, bod 33).

[23] Z hlediska stěžovatelovy námítky, že měl záměr podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, se jeho aktivní procesní legitimace v řízení podle § 142 správního řádu odvíjí od jeho postavení jako dotčené veřejnosti ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (a také související evropské úpravy, zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí). Příslušný správní orgán pak také v případě uplatnění takové námítky posoudí, zda není záměr součástí rozsáhlejšího záměru, který byl rozdělen na základě nepřipustné „salámové metody“. NSS připomíná, že záměr je nutné posuzovat vždy jako celek (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07). Správní orgán tedy při posouzení žádosti podle § 142 správního řádu k námitce žadatele zhodnotí, zda měl být záměr povolován v navazujícím řízení, a bylo tedy nepřipustné jej umístit veřejnoprávní smlouvou, případně může autoritativně (deklaratorně) určit, že v daném případě nelze nahradit územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou.

[24] NSS uzavírá, že závěr o možnosti procesní ochrany environmentálních spolků proti veřejnoprávním smlouvám cestou žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se neodchyluje od judikatury NSS, která vymezila možnost ochrany osob podle § 168 správního řádu proti veřejnoprávním smlouvám. Zároveň jsou touto formou ochrany zachována práva těchto spolků plynoucí z mezinárodních závazků České republiky (zejména z Aarhuské úmluvy).

[25] NSS pouze částečně korigoval (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS) dílčí závěr krajského soudu, podle něhož se spolky mohou domáhat vyslovení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy v řízení podle § 142 správního řádu na základě § 168 téhož zákona. Jak NSS uvedl výše, možnost požádat o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se neodvíjí od § 168 téhož zákona, ani od § 78a stavebního zákona, ale náleží každému, kdo prokáže, že je to nezbytné pro

uplatnění jeho práv, včetně environmentálních spolků. Tato dílčí korekce nemá vliv na zákonnost napadeného usnesení krajského soudu jako celku.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] NSS se shora uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[27] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné činnosti.

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

V Brně dne 19. února 2024

Karel Šimka
předseda senátu