



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **Magistrátu města Brna**, za účasti občanského sdružení **N. B.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2005, č. j. 29 Ca 414/2002-103,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel podal v zákonné lhůtě kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Královo Pole, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „stavební úřad“), o umístění stavby označené jako „Obchodní centrum C. B. – Č. M. v k. ú. P.a v k. ú. K. P. v MČ Brno – Královo Pole v areálu bývalé K. c.“, a jako nepřipustné zamítnuto odvolání občanského sdružení N. B. (dále také jen „žalobce“).

V kasační stížnosti stěžovatel vyložil řadu argumentů, kterými obhajoval svůj právní názor a procesní postup v dané věci. Poukázal především na skutečnost, že pokud má občanské sdružení právo být účastníkem řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, je nutno při posuzování těchto zájmů postupovat striktně v mezích určených tímto zákonem. Stěžovatel namítá, že občanské sdružení N. B., jakožto žalobce, v žalobě adresované krajskému soudu neuvedlo žádné konkrétní důvody dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny a stejně tak ani krajský soud v odůvodnění svého rozsudku srozumitelně nevysvětlil, v čem se konkrétně správní orgán dopustil nesprávnosti a pochybení. Stěžovatel poté znovu zopakoval svůj postoj, dle něhož zájmy ochrany přírody a krajiny nebudou vůbec dotčeny a není tedy pravdou, že by byly dotčeny v pozitivním smyslu. V postupu soudu shledal nezákonnost ve smyslu ust. § 103 odst. 1

písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil nesouhlas s právním názorem stěžovatele. Blíže upřesnil důvody, ze kterých dle něho jednoznačně vyplývá, že v předcházejícím správním řízení byly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a na jejichž základě tedy měl právo být účastníkem řízení. Žalobce se neztotožnil ani s obavami stěžovatele v tom smyslu, že uvedení rozsudku krajského soudu do praxe bude znamenat značnou nejistotu pro správní orgány, ale je naopak toho názoru, že toto rozhodnutí může pomoci dodržování zákona o ochraně přírody a krajiny ze strany správních orgánů. Stěžovatel tedy měl občanskému sdružení zamezit v řádné účasti na řízení, ve výkonu jeho procesních práv a buď jej úplně opomíjel nebo jej nesprávnou a dle všeho účelovou právní konstrukcí držel vně řízení.

Ze správního spisu stěžovatele Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Občanské sdružení N. B. (Nezávislé sociálně ekologické hnutí), jehož základním cílem je podle stanov ochrana přírody a krajiny, požádalo dne 19. 7. 2000 stavební úřad v souladu s ust. § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v tehdy platném znění, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné dle citovaného zákona. V přípisu ze dne 15. 2. 2002 potvrdilo svůj trvalý zájem o informace.

Stavební úřad vydal dne 18. 6. 2002 územní rozhodnutí č. 111, č. j. OÚSŘ:02/1571/US/182/Ing.Pill./Hr., o umístění výše uvedené stavby. Občanské sdružení N. B. se neformálně dozvědělo dne 19. 6. 2002 o územním řízení a 25. 6. 2002 oznámilo svou účast v řízení v zákonné lhůtě osmi dnů v souladu s ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad předmětné územní rozhodnutí doručil účastníkům řízení dle ust. § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), veřejnou vyhláškou dne 10. 7. 2002, jednotlivě na doručovací adresu bylo toto rozhodnutí zasláno pouze dotčeným orgánům státní správy. N. B. se o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dozvědělo dle svého tvrzení dne 25. 9. 2002 a proti tomuto rozhodnutí podalo dne 2. 10. 2002 odvolání.

Rozhodnutí stavebního úřadu bylo napadeno (kromě zmíněného opravného prostředku podaného žalobcem) i odvoláním společnosti M. S. I., s. r. o. Stěžovatel rozhodl o podaném odvolání tak, že prvostupňové rozhodnutí potvrdil, odvolání obchodní společnosti zamítl a odvolání občanského sdružení zamítl jako nepřipustné dle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Námitky ani jednoho z odvolatelů stěžovatel neshledal oprávněnými, když se v plném rozsahu ztotožnil s názorem a postupem stavebního úřadu.

Rozhodnutí správních orgánů I. i II. stupně byla ze strany občanského sdružení N. B. napadena žalobou podanou dne 19. 12. 2002 ke Krajskému soudu v Brně. Žalobní námitkou zásadního významu bylo tvrzení o popření práv účastníka řízení ze strany správních orgánů. Jednotlivé konkrétní vady řízení žalobce spatřil v procesním postupu správních orgánů, který měl proběhnout v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli v režimu zákona stavebního, dále v tom, že mu nebylo doručeno oznámení o zahájení řízení, ačkoli podal písemnou žádost, aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Správní orgány ani neučinily žádný úkon, kterým by připustily účast občanského sdružení v řízení, naopak mu v tom bránily a žalobce tak

nemohl vykonávat svá práva účastníka řízení – vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, uplatnit své návrhy, námitky či připomínky, zajišťovat odborná stanoviska a znalecké posudky, být přizván k ústnímu jednání, navrhopvat důkazy a další. Dle názoru žalobce byl mimo výše uvedeného postupem správních orgánů porušen i princip rovnosti účastníků řízení dle ust. § 4 odst. 2 správního řádu a žalobce rovněž namítl, že doručení veřejnou vyhláškou neodpovídá zákonnému postupu. Z výše uvedených důvodů se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí stavebního úřadu z 18. 6. 2002 i zrušení rozhodnutí stěžovatele jako odvolacího orgánu ze 4. 10. 2002.

Krajský soud podané žalobě vyhověl, když rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí se zabýval především námitkou porušení procesních práv žalobce. Pokud stěžovatel tvrdí, že žalobce nesplnil všechny podmínky potřebné pro vstup do předmětného územního řízení, neboť toto řízení nemělo žádný vliv na zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, je tento právní názor dle krajského soudu nesprávný. Zmíněný předpis v ust. § 70 odst. 2 definuje jednu z procesních podmínek pro vstup občanského sdružení do řízení slovy „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“ a nestanoví tedy, že je nezbytné, aby zamýšlené opatření (v tomto případě stavba) mělo na zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny negativní vliv. Fakt, že zmíněné rozhodnutí má na výše uvedené zájmy vliv, připustil stěžovatel i v odůvodnění svého rozhodnutí. Ačkoli si těchto vlivů byl stěžovatel vědom, vyhodnotil je pouze jako vlivy potencionálně pozitivní. Dle krajského soudu nelze připustit, aby takové hodnocení věci bylo a priori předjímano bez toho, že by se k dané otázce mohly vyjádřit i subjekty, kterým (v obecné rovině) zákon takové právo přiznává. Stejně tak krajský soud nepřipustil ani argument, kterým se stěžovatel odvolával na stanoviska vypracovaná příslušnými orgány v procesu posuzování vlivu na životní prostředí (EIA), jež stejně tak deklarují pouze slučitelnost posuzovaného záměru s environmentálními požadavky. Krajský soud uzavřel, že vzhledem k odepření procesního účastenství žalobci v předchozím řízení mohlo dojít k porušení práva žalobce na spravedlivý proces (když důvod odepření účasti v řízení nebyl shledán důvodným), a proto bylo třeba rozhodnutí stěžovatele zrušit.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) téhož zákona. Stěžovatel namítá, že krajský soud v odůvodnění svého rozsudku srozumitelně nevysvětlil, v čem se konkrétně správní orgán dopustil pochybení a v čem spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů. Mimo to stěžovatel uvedl, že zájmy ochrany přírody a krajiny nebyly ve správním řízení vůbec dotčeny, občanské sdružení tak nemělo právo stát se účastníkem tohoto řízení a rozhodnutí krajského soudu má být tedy nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

K námitce stěžovatele ohledně pochybení krajského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny Nejvyšší správní soud uvádí, že se neztotožňuje s názorem stěžovatele vyjádřeným stručně v odůvodnění jeho rozhodnutí a rozvedeným podrobněji v kasační stížnosti. Stavební zákon stanoví v ust. § 34 odst. 3, větě druhé, že účastníkem územního řízení je i ten, komu zvláštní zákon toto postavení přiznává. V poznámce pod čarou (která není součástí normativního textu, ale představuje přesto v některých případech podobných tomuto vodítko pro orientaci v právním řádu) je výslovně uveden odkaz na zákon o ochraně přírody a krajiny. Ten v ust. § 70 odst. 2 opravňuje občanské sdružení (nebo jeho organizační jednotku) s právní subjektivitou, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny,

požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Třetí odstavec daného zákonného ustanovení pak přiznává zmíněnému subjektu za podmínek a v případech podle předchozího odstavce právo účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil, s tím, že má postavení účastníka řízení.

Jak je uvedeno výše ve vylíčení skutkového stavu, žalobce splňuje podmínky stanovené v ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a podle zákonných požadavků učinil úkony nezbytné k tomu, aby se mohl stát v této věci jedním z účastníků řízení. Jak uvádí dále stěžovatel ve své kasační stížnosti, pro posouzení, zda se žalobcem mělo být jednáno jako s účastníkem řízení, je klíčové posouzení skutečnosti dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v územním řízení. Jeho postup byl v souladu s úvahou vyjádřenou např. v rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 7. 2001, č. j. 10 Ca 151/2001 - 21, publikovaném pod č. SJS 1020/2002: „...zákon č. 50/1976 Sb. (stavební zákon) a předpisy o ochraně přírody a krajiny jsou ve vztahu speciality. Zájmy na ochraně přírody a krajiny proto nemusejí být dotčeny v každém územním řízení.“ Soud mimo to konstatoval, že „stavebnímu úřadu nepřísluší posuzovat, budou-li v územním řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Tato kompetence náleží [...] úřadu, který je povolán k prosazování zájmu na ochraně této složky životního prostředí.“ Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publikovaného pod č. 825/2006 Sb. NSS, rovněž platí, že „občanskému sdružení svědčí účastenství podle § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pouze v takovém správním řízení, jež je způsobilé zasáhnout zájmy vymezené v § 2 odst. 1 tohoto zákona. Účast občanských sdružení ve správních řízeních nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na řízení, jež mohou zasáhnout jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.“

V návaznosti na uvedená rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že ve správním řízení byl řádně vyžádán souhlas příslušného správního orgánu se stavbou předmětného obchodního centra a správní orgán se možným dotčením zájmů ochrany přírody a krajiny zabýval. Odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Jihomoravského kraje podal dne 3. 12. 2001 stanovisko o hodnocení vlivů podle § 11 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém zmínil, že stavba si vyžádá ochranná, preventivní a kompenzační opatření mající dosah i do zájmů ochrany přírody a krajiny. Konkrétně se jedná o realizaci co nejširšího biokoridoru v místě stavby, garance zachování nádrže pro výskyt silně ohrožených a ohrožených druhů ptactva, provedení vegetačních úprav a výsadbu zeleně na volných plochách v areálu obchodního centra, doporučení na vysazení co možná největšího množství stromů a křovin v rámci vlastního areálu a v neposlední řadě i o výslovnou zmínku nutnosti projednání návrhu vegetačních úprav s příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny. Prvními dvěma jmenovanými z těchto opatření pak referát posuzování vlivů na životní prostředí odboru životního prostředí Magistrátu města Brna podmínil ve vyjádření pro územní řízení ze dne 19. 12. 2001 svůj souhlas s uvedenou stavbou. Jestliže zákon o ochraně přírody a krajiny v ust. § 2 odst. 1 stanoví, že ochranou přírody a krajiny se rozumí mimo jiné i vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy či péče o vzhled krajiny a tato ochrana je zajišťována dle následujícího odstavce téhož ustanovení např. ochranou druhů volně žijících živočichů (včetně zvláštní ochrany druhů ohrožených), spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny nebo obnovou a vytvářením nových přírodně hodnotných ekosystémů, například při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny, nemůže v žádném případě obstát názor stěžovatele, že nebyly žádným způsobem dotčeny

zájmy ochrany přírody a krajiny a tím pádem nebyly dány ani podmínky pro účastenství občanského sdružení v daném řízení.

Ohledně výtky stěžovatele, že žalobce v žalobě neuvedl relevantní zpochybnění správnosti úvahy o nedotčení zájmů ochrany přírody a krajiny (zejména žádný zcela konkrétní žalobní bod v tomto směru), je nutno nejprve rozlišit práva jednotlivých účastníků v řízení. Co se týče práv občanského sdružení, jehož účastenství je založeno na základě ust. § 34 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, platí dle dnes již ustálené soudní judikatury, že takový subjekt může v řízení uplatňovat svá práva, ovšem jen taková, která mu ze zákona náleží. Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 12. 4. 2000, č. j. 5 A 98/98 judikoval, že „*je-li žalobcem ve správním soudnictví občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana krajiny a přírody, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jeho procesní práva.*“ (k tomu viz také obdobné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, publikované pod č. 379/2004 Sb. NSS).

Ve světle výše uvedeného ztrácí smysl výtky stěžovatele vůči neuvedení žádného věcného argumentu v žalobě dle ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zpochybňujícího úvahu stěžovatele o nedotčení práv ochrany přírody a krajiny. Pokud žalobce namítl porušení svých procesních práv, neměl v žádném případě povinnost namítat nesprávnost právního názoru stěžovatele; byl ze zákona vázán povinností uvedení skutkových a právních důvodů, na jejichž základě považoval napadené výroky rozhodnutí za nezákonné, což učinil. Krajský soud posoudil žalobní body jako určité a srozumitelné, žalobou se věcně zabýval a dospěl k závěru, že žalobcem namítnutá vada předchozího řízení je natolik závažná, že způsobuje sama o sobě nezákonnost rozhodnutí (které v důsledku toho musí být zrušeno) a vzhledem k povaze takové procesní vady se již dalšími žalobními námitkami nezabýval.

Další kasační námitka směřuje vůči odůvodnění rozsudku krajského soudu, v němž nebylo dle stěžovatele srozumitelně vysvětleno, v čem se konkrétně správní orgán dopustil pochybení a v čem byla nesprávná jeho úvaha o nenaplnění pojmu „zájmy ochrany přírody a krajiny“. Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud své rozhodnutí řádně odůvodnil za pomoci stejné argumentace, která byla použita i v tomto rozhodnutí, když nejdůležitější skutečnosti pro ovlivnění zájmů ochrany přírody a krajiny dotýčnou stavbou obchodního centra vyplývají ze správní dokumentace, především pak ze stanoviska vypracovaného v procesu EIA. Přestože je nutno odlišit proces posuzování vlivů na životní prostředí od zájmů ochrany přírody a krajiny (a jejich odlišný právní režim dle zákona č. 244/1992 Sb., resp. zákona č. 114/1992 Sb.), vyplývalo ze stanoviska o posouzení vlivů stavby obchodního centra na životní prostředí i dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, jak je uvedeno i výše v tomto rozhodnutí.

Závěrem stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, č. j. 7 A 85/2001 – 43, v tomto znění: „*Souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je ve správním řízení (§ 90 odst. 1 citovaného zákona) vydáván pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz; neučiní-li správní orgán takový závěr, pak žádné správní řízení vést nemůže.*“ K tomu lze uvést pouze tolik, že takový výklad předmětného ustanovení byl již překonán a sám Nejvyšší správní soud v rozšířeném senátu rozhodl usnesením ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, publikovaným pod č. 499/2005 Sb. NSS, v opačném duchu takto: „*Souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit*

krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.“ V odůvodnění tohoto usnesení rozšířený senát mimo jiné konstatoval, že „účastník územního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny), by tak v případě, že by orgán ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádné rozhodnutí nevydal, neznal vůbec důvody takového postupu orgánu ochrany přírody, a – pokud by mu byla odepřena možnost tyto důvody zjistit tím, že sám účinně podá návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona – neměl by k dispozici ani žádný procesní prostředek, jak se jich dopátrat.“ Vzhledem k tomu, že správní orgán nejednal s občanským sdružením N. B. v této věci jako s účastníkem řízení, porušil jeho procesní práva velmi obdobným způsobem.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud svým postupem zbavil správní orgán ve svém důsledku práva na určitý rozsah správního uvážení a vystavil jej značné nejistotě. Takto obecně a zcela nekonkrétně formulovanou námitkou se Nejvyšší správní soud nemohl blíže zabývat.

Nejvyšší správní soud tedy nezjistil naplnění žádného z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem dle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., sám neshledal vady řízení uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž přihlíží z úřední povinnosti, a proto kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1, věta poslední, s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalobci náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 31. ledna 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu