



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve svahu 1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2006, č. j. S-MHMP 277354/2006/OST/Ca, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2008, č. j. 7 Ca 280/2006 - 84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2006, č. j. P4/69159/05/OST/BIMK/7843, povolil Úřad městské části Praha 4 (stavební úřad) podle § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2006), stavbu „*Novostavba studentského penzionu při ulici Petra Rezka v Praze 4 – Nuslích, na*

pozemku č. parc. 928 v k. ú. Nusle, včetně přípojky vody, kanalizace, plynu a silnoproudu, opěrných zdí a zpevněných ploch na pozemku č. parc. 3074 a 3016 v k. ú. Nusle“.

Odvolání, podané žalobcem proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu, žalovaný podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl rozhodnutím ze dne 22. 8. 2006, č. j. S-MHMP277354/2006/OST/Ca, jako nepřipustné, neboť předmětnou stavbou nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny v dané lokalitě, čímž nebyl splněn základní předpoklad (§ 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) pro účastenství žalobce ve stavebním řízení.

Uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil k žalobě Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem. V odůvodnění konstatoval, že žalovaný v rozhodnutí neuvedl, na základě jakých skutečností dospěl k závěru o nedotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení, naopak pouze citoval z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který však o odvolání nerozhodoval. O přípustnosti odvolání z hlediska aktivní legitimace k jeho podání přitom rozhoduje odvolací orgán pouze na základě své vlastní úvahy. Při postupu podle § 92 správního řádu nelze vůči odvolateli argumentovat odůvodněním napadeného rozhodnutí (o vydání stavebního povolení), které věcně účastenství žalobce v řízení neřešilo. Již sama tato vada způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Vedle toho je však nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů způsobena též tím, že z rozhodnutí není zřejmé, jak žalovaný hodnotil skutkový stav, resp. zda podřadil skutkový stav podávaný ze správního spisu pod pojem ochrana přírody a krajiny definovaný v § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále soud dodal, že možnost dotčení zájmů chráněných tímto zákonem je zřejmá již jen z toho, že si stavební úřad vyžádal stanovisko orgánu ochrany přírody, přičemž tento fakt logicky zakládá i účastenství žalobce ve stavebním řízení. Uvedl též, že souhlas orgánu ochrany přírody se stavbou není skutečností, která by měla na účastenství žalobce ve stavebním řízení vliv. Pokud žalovaný argumentoval zásahem stavby do krajinného rázu, pak nevyčerpал obsah pojmu ochrana přírody a krajiny dle § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomu soud poukázal na konstantní stanovisko žalobce během řízení o umístění stavby i během řízení o jejím povolení, a to nesouhlas s vykácením vzrostlých stromů na stavebním pozemku. Žalovaný se tímto pro věc zásadním tvrzením nezabýval, ač z podání žalobce ze dne 19. 7. 2006, které obsahovalo i odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby, se tato souvislost s územním řízením podávala.

Ve včasné kasační stížnosti žalovaný (dále též stěžovatel) namítl, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody si musí správní orgán opatřit vždy (nedoloží-li je stavebník), a to za účelem posouzení, zda záměrem stavebníka mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Bez závazného stanoviska totiž nelze dotčenost zájmů ochrany přírody a krajiny posoudit. Existence tohoto stanoviska přitom nezakládá účast občanských sdružení ve stavebním řízení. Tento výklad by znamenal, že občanská sdružení jsou účastníky všech řízení, v nichž správní orgán vychází ze závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody. Ani v textu Aarhuské úmluvy přitom není zakotven požadavek na zajištění účasti veřejnosti ve všech povolovacích řízeních. Článek 6 odst. 4 této úmluvy odpovídá účast občanských sdružení v územním řízení. V daném případě nebyly pro předmětnou stavbu environmentální dopady zjištěny. Stavební úřad tak okruh účastníků řízení určil správně. Nelze tak přisvědčit závěru městského soudu, že žalovaný postupoval v rozporu s § 92

správního řádu, když tento zkoumal, zda stavební úřad určil správně okruh účastníků. Nezákonnost pak nelze shledat ani v tom, že se v této otázce žalovaný ztotožnil se závěrem stavebního úřadu.

Dále žalovaný uvedl, že ze závazných stanovisek orgánu ochrany přírody, jakož i z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu plyne, že se jedná o stavbu v silně antropizovaném městském prostředí, v místě shluku stávajících domů. O kácení mimolesních dřevin bylo příslušným orgánem vydáno samostatné rozhodnutí a ve stavebním řízení tak nemohlo mít vliv na účastenství žalobce. Rozhodnutí o povolení kácení mimolesních dřevin přitom není ze zákona podkladovým rozhodnutím pro vydání stavebního povolení, bez povolení kácení však nelze stavbu provádět. Smyslem stavebního řízení je zejména zkoumat soulad stavební dokumentace s územním rozhodnutím, nikoliv suplovat územní řízení. Žalovaný dodal, že rozhodnutí o umístění stavby nebylo zrušeno, návrh na obnovu územního řízení byl zamítnut. Městský soud pak rozsudkem ze dne 25. 10. 2007, č. j. 8 Ca 210/2006 - 71, zamítl žalobu M. K. proti rozhodnutí o jeho odvolání proti předmětnému stavebnímu povolení, přičemž neshledal pochybení žalovaného. V nyní souzené věci však k tomuto rozsudku nepřihlédl.

Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost není důvodná.

V daném případě se jedná o posouzení účastenství žalobce v předmětném stavebním řízení. Jádrem věci spočívá v posouzení otázky, zda uvedenou stavbou mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jakožto jeden z předpokladů pro účast občanského sdružení ve stavebním řízení (§ 70 zákona o ochraně přírody a krajiny). Dotčení těchto zájmů žalobce dovozoval ze zásahu do mimolesních dřevin.

Městský soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Pokud však tuto nepřezkoumatelnost vyvozoval ze skutečnosti, že se žalovaný v odůvodnění pouze ztotožnil se závěry učiněnými stavebním úřadem v jeho rozhodnutí, které však věcně účastenství žalobce v řízení neřešilo, nelze mu přisvědčit. Stavební úřad se totiž v odůvodnění stavebního povolení (str. 3, 4) výslovně zabýval jak možností dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, tak s tím související otázkou účasti občanských sdružení ve smyslu § 70 téhož zákona na řízení.

Z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu jasné plynou požadavky kladené na řádné odůvodnění rozhodnutí, tedy aby v něm byly jasným a výstižným způsobem vyjádřeny důvody, o něž správní orgán opírá své skutkové a právní závěry (zde o nepřípustnosti odvolání žalobce coby neoprávněné osoby). V daném případě tak mělo rozhodnutí žalovaného obsahovat přesvědčivou právní argumentaci založenou na racionálním uvažování zaměřenou v prvé řadě na důvody nepřípustnosti žalobcova odvolání. Jestliže žalovaný zvolil k vyjádření těchto důvodů (tedy jeho vlastní úvahy, pro kterou však zřejmě nenalezl vhodnější slova) metodu citace z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž

se s citovanými pasážemi k věci se vztahujícími výslovně ztotožnil, nelze tento postup, byť není procesně nejvhodnější, sám o sobě označit za nezákonný. Pouhá volba metody, podle níž správní orgán po stylistické stránce sestavuje odůvodnění rozhodnutí, není sama o sobě důvodem nepřezkoumatelnosti.

Vedle toho však městský soud jako důvody nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí uvedl též další skutečnosti. Zejména uvedl, že z rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný podřadil skutkový stav podávaný ze správního spisu pod pojem ochrany přírody a krajiny definovaný v § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. S tímto závěrem naopak nelze než souhlasit.

Pojem ochrany přírody a krajiny je legálně definován v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny („*Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“). Při výkladu obsahu tohoto pojmu je však třeba postupovat systematicky a tedy vycházet i z odstavce druhého téhož paragrafu, v němž jsou demonstrativně vyjmenovány hlavní prostředky, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Tyto prostředky jednoznačně konkretizují a poukazují na hlavní oblasti a zájmy, jimž je při ochraně přírody a krajiny nutno věnovat pozornost. Aktivizace těchto prostředků je pak zjevným indikátorem možného dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny.

Při výkladu pojmu „zájmy ochrany přírody a krajiny“ tak nelze vycházet pouze z § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Otázkou, zda ochrana dřevin rostoucích mimo les [§ 2 odst. 2 písm. d), § 7 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny] je součástí ochrany přírody a krajiny a tedy, zda zájem na její ochraně mohl být pokácením těchto dřevin dotčen, se však žalovaný nijak nezabýval a učinil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť se nevyjádřil ke skutkovým a právním důvodům, jež vyplývaly z odvolání a ze správního spisu (a to též ve vztahu k předcházejícímu územnímu řízení). Městský soud tak nepochybil, pokud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

Jestliže pak žalovaný až v kasační stížnosti provedl podrobnější rozbor dalších důvodů, pro něž by žalobce neměl být účastníkem stavebního řízení (tedy např. skutečnost, že o kácení dřevin se rozhoduje v samostatném řízení), učinil tak pozdě. Tímto způsobem již nelze porušení povinností správního orgánu uvést všechny relevantní důvody rozhodnutí do jeho odůvodnění dodatečně zhojit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, www.nssoud.cz).

Pokud městský soud shledal zřejmost možného dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny v tom, že si stavební úřad ve věci vyžádal stanovisko orgánu ochrany přírody, jeví se tento závěr být příliš kategorickým. Zajisté ne v každém stavebním řízení dochází k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, jestliže se však již stavební úřad na orgán ochrany přírody obrátí, bude zodpovězení otázky možnosti dotčení předmětných zájmů záviset především na obsahu jeho stanoviska. V daném případě orgán ochrany přírody ve stanovisku ze dne 7. 2. 2005, č. j. P4/7521/05/OŽP/SMET/88, pouze uvedl, že z hlediska jím chráněných zájmů nemá k realizaci stavby na základě předložené

dokumentace námitek; nevyslovil tedy závěr, že by zájmy ochrany přírody a krajiny nebyly dotčeny. V této souvislosti je třeba souhlasit se závěrem městského soudu, že ani případný souhlas orgánu ochrany přírody se stavbou není skutečností, která by měla mít na účastenství žalobce coby občanského sdružení ve smyslu § 70 citovaného zákona ve stavebním řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, vliv.

Na posouzení věci městským soudem pak nemohl mít vliv ani žalovaným zmiňovaný rozsudek téhož soudu (ze dne 25. 10. 2007, č. j. 8 Ca 210/2006 - 71), jehož předmětem bylo přezkoumání rozhodnutí o povolení stavby. Z jeho obsahu plyne, že námitka žalobce K. o nepřipuštění Ateliéru pro životní prostředí, o. s., do stavebního řízení byla soudem odmítnuta pro domáhání se práv jiného. V nyní souzené věci tak městský soud nebyl předchozím rozsudkem v tomto ohledu vázán.

Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky žalovaného nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalobce, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo,

náhradu nákladů řízení nepožadoval a ani ze spisu nebylo patrné, že by mu v souvislosti s řízením o kasační stížnosti takové náklady vznikly.

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

V Brně dne 15. ledna 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu