



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové 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 **Ministerstvu kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2007, č. j. 6384/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2008, č. j. 11 Ca 259/2007 - 50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2008, č. j. 11 Ca 259/2007 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Výše uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 20. 6. 2006, č. j. MHMP 114207/2006/Síb - závazné stanovisko vydané podle § 14 odst. 1, 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve věci odstranění 72 ks dřevin v prostoru horní části vrchu P. na pozemcích parc. č. 273 a 274 v katastrálním území Hradčany a parc. č. 928/1 a 932 v katastrálním území Malá Strana, Praha 1. Správní orgán I. stupně stanovil, že provedení navrhovaných prací v rozsahu předloženého návrhu, který je uložený v archivu odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu Magistrátu hlavního města Prahy, je z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné bez podmínek.

Žalobu, kterou žalobce brojl proti rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. V odůvodnění uvedl, že žalobce nebyl předem

informován o zamýšleném zásahu a zahájeném správním řízení, přesto však nebyl postupem správních úřadů citelně a reálně zkrácen na svých právech. Poté, co podal odvolání opomenutého účastníka, bylo se žalobcem jednáno jako s účastníkem řízení, byla mu poskytnuta možnost vyjádřit se k předmětu správního řízení, čehož patřičně využil. K námitce nicotnosti napadených rozhodnutí soud konstatoval, že rozhodnutí magistrátu bylo vydáno s odkazem na § 14 zákona o státní památkové péči. Z jeho odstavce 4 jednoznačně nevyplývá, že v řízení o povolení vykácení mimolesních dřevin rozhoduje stavební úřad v souladu se závazným stanoviskem obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Mimolesní dřeviny, jejichž vykácení žadatel ve správním řízení požadoval, jsou součástí kulturní památky – památkově chráněných zahrad a parků, čemuž odpovídá i § 2 zákona o státní památkové péči. Žadatel jako výlučný vlastník navrhoval povolení vykácení mimolesních dřevin jako součásti udržovacích prací podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Soudu v rámci přezkoumání rozhodnutí v režimu správního soudnictví nepřísluší přezkoumávat správnost závěrů orgánů státní památkové péče o tom, zda odstranění předmětných dřevin je z hlediska bezpečnosti provozu veřejného prostranství a zda nedojde k negativnímu narušení památkové hodnoty daného území. S těmito otázkami správního uvážení se správní orgány řádně vypořádaly. Soud neměl pochybnosti o tom, že napadené rozhodnutí je existující a platné, nebyly shledány žádné důvody (viz č. 793/2006 Sb. NSS) pro to, aby žalovaný či soud deklarovaly jeho nicotnost. Pokud žalobce namítl podjatost pracovníků magistrátu vzhledem k tomu, že hlavní město bylo žadatelem a jeho úředníci o této žádosti rozhodovali, odkázal soud na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67), podle níž by v takových případech musela ke vzniku pochybností o podjatosti přistoupit k poměru mezi úředníkem a správním úřadem ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Takové okolnosti však v žalobě tvrzeny nebyly.

Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále též stěžovatel) namítl, že povolování kácení mimolesních dřevin je podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jednoznačně v působnosti orgánu ochrany přírody, orgán státní památkové péče takovou kompetenci podle zákona o státní památkové péči nemá. Ustanovení § 14 odst. 1, 3 posledně zmiňovaného zákona těmto orgánům pouze umožňují vydat k zamýšleným zásahům do kulturní památky závazné stanovisko. V souladu s ním pak příslušné orgány rozhodují o zásazích do kulturních památek, o jejich údržbě a obnově. V Praze tak měl o povolení ke kácení dřevin rozhodovat úřad městské části a nikoli magistrát. Rozhodnutí prvního stupně vydal absolutně věcně nepřislušný orgán a proto je nicotné. Lze souhlasit s konstrukcemi žalovaného ohledně pojmů kulturní památka, údržba či udržovací práce ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, to však nevylučuje působnost orgánu ochrany přírody. V petitu žaloby přitom žalobce navrhl alternativně zrušení obou napadených rozhodnutí i jejich prohlášení za nicotná. Městský soud se však věcí obsahově nezabýval a zákonná zmocnění správních orgánů nezkoumal. Orgán ochrany přírody je podle § 8 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny zmocněn povolovat kácení mimolesní zeleně, orgán státní památkové péče vydává k údržbě, opravám, rekonstrukcím a jiným úpravám památky závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Závazné stanovisko není povolujícím rozhodnutím, ale slouží jako podklad pro finální řízení před jiným orgánem. Dřeviny mohou být součástí kulturní památky, to však orgánu

památkové péče nedává právo povolovat kácení. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětné soubory pozemků se staly kulturními památkami pro svou vlastnost být parky. Obsah pojmu údržba kulturní památky je třeba odvozovat od charakteru každé jednotlivé kulturní památky. Úpravy trvalých porostů a popřípadě jejich kácení nelze v daném případě hodnotit jinak, než jako udržovací práce na kulturní památce. Zákonné zmocnění pro posouzení věci orgánem státní památkové péče tak v této věci nesporně je. Orgán státní památkové péče rozhodoval podle právních předpisů platných do 31. 12. 2006, přičemž nešťastně zvolené označení aktu jako „závazné stanovisko“ mate veřejnost. Přitom šlo o správní rozhodnutí schopné samostatného správního přezkoumání i v rámci správního soudnictví, což konstatoval i Ústavní soud (usnesení ze dne 20. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 521/2000) i odborná studie JUDr. Ing. Josefa Staši, CSc. Tento akt měl podobu jednoho článku správních rozhodnutí v procesu řetězení správních aktů, pokud by vůbec posouzení samostatným rozhodnutím bylo třeba. V souzené věci podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vůbec k vydání rozhodnutí orgánu ochrany přírody dojít nemuselo. Úpravu čistě podmiňujících aktů sice přinesl § 149 správního řádu, ale při posuzování zájmů státní památkové péče dle § 14 zákona o státní památkové péči lze toto procesní ustanovení uplatnit až od 1. 1. 2007, jak to výslovně předpokládá § 44a zákona o státní památkové péči. Jde tak o případ nikoli subsumpce, ale řetězení správních aktů, která byla ve vztahu k rozhodovací pravomoci zachována i nadále. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V replice na vyjádření žalovaného žalobce zdůraznil, že jeho snahou je skoncovat s nezákonnou praxí v Praze, kdy ke kácení mimolesní zeleně, jež je součástí památkových celků, dává souhlas finálním způsobem nepřislušný orgán památkové péče a vylučuje tak nezákonně působnost orgánu ochrany přírody.

Kasační stížnost je důvodná.

Ze setrvalé judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, či ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, všechny na <http://nalus.usoud.cz>) je zřejmé, že jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví srov. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Tyto ústavněprávní principy nalézají odraz též v judikatuře Nejvyššího správního soudu: není-li z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d)

s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (srov. č. 689/2005 Sb. NSS; dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52; www.nssoud.cz).

V daném případě učinil žalobce předmětem kasačního přezkoumání již pouze otázku nicotnosti napadených správních rozhodnutí, spočívající ve své podstatě v posouzení působnosti orgánů státní památkové péče a orgánů ochrany přírody při povolování kácení mimolesních dřevin, které jsou současně kulturní památkou, tedy vztahu § 8 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny a § 14 zákona o státní památkové péči, a dále s ní související otázku povahy žalobou napadených aktů.

Tyto otázky byly žalobcem nastoleny již v žalobě, a to shodným způsobem jako v kasační stížnosti, městský soud však na ně přezkoumatelným způsobem neodpověděl. V části odůvodnění rozsudku, která se vztahuje k tomuto žalobnímu bodu (str. 6 poslední odstavec až str. 8 druhý odstavec rozsudku), soud uvedl, že rozhodnutí magistrátu bylo vydáno s odkazem na § 14 zákona o státní památkové péči, jehož první tři odstavce poté citoval. V dalším odstavci pak z § 14 odst. 4 zákona o státní památkové péči nesprávně dovodil, že v řízení o povolení vykácení mimolesních dřevin rozhoduje stavební úřad. Dále uvedl, že předmětné mimolesní dřeviny jsou součástí kulturní památky (s čímž však žalobce ani nepolemizoval). Na základě uvedeného poté konstatoval, že žadatel jako výlučný vlastník navrhoval povolení vykácení mimolesních dřevin jako součásti udržovacích prací podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Dodal, že soudu nepřísluší přezkoumávat správnost závěrů orgánů státní památkové péče o tom, zda odstranění předmětných dřevin je z hlediska bezpečnosti provozu veřejného prostranství a zda nedojde k negativnímu narušení památkové hodnoty daného území. K nicotnosti napadených rozhodnutí z důvodů žalobcem namítaných pak soud bez bližších argumentů (vyjma odkazu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 793/2006 Sb. NSS) uvedl, že neshledal žádné důvody pro deklaraci nicotnosti.

Rozsudek městského soudu tak postrádá jakoukoliv na logice založenou a k objasnění věci zaměřenou argumentaci k právním otázkám předestřeným žalobcem. Chybí v něm jak posouzení vztahu zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o státní památkové péči (resp. jejich dotčených ustanovení), zahrnující zejména porovnání působnosti orgánů ochrany přírody a orgánů státní památkové péče při povolování kácení mimolesních dřevin, které jsou současně kulturní památkou, tak i řešení související otázky právní povahy závazného stanoviska vydávaného podle § 14 odst. 1, 3 zákona o státní památkové péči při takovém typu obnovy kulturní památky.

Již z povahy věci je přitom zřejmé, že zejména problematika překrývání či přímo nedostatku působnosti správních orgánů, u níž je možným vyústěním též vyslovení nicotnosti napadeného správního aktu, vyžaduje důkladné a pečlivé odůvodnění, podávající odpověď na relevantně uplatněnou a právními argumenty podpořenou žalobní námitku. K tomuto žalobnímu bodu se ostatně obsáhle vyslovil i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 11. 3. 2008.

V této části proto kasační soud shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), se bude řádně zabývat pominutým žalobním bodem a rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. ledna 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu