



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 **žalobce: Občanské sdružení Slunce – ochrana přírodních zdrojů**, se sídlem Hodonínská 23, Plzeň, zastoupený Mgr. Lukášem Hegnerem, advokátem se sídlem Jiráskovo nám. 816/4, Plzeň, proti **žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 12. 2007, č. j. 3111/RR/07/Čih, **za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Krajská správa a údržba silnic Karlovarského kraje**, příspěvková organizace, se sídlem Chebská 282, Dolní Rychnov, zastoupená JUDr. Liborem Čihákem, advokátem se sídlem K. H. Borovského 63, Sokolov, a **2) Město Kraslice**, se sídlem náměstí 28. října 1438, zastoupené JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou se sídlem Vítězná 10, Karlovy Vary, ve věci územního řízení, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 11. 2009, č. j. 57 Ca 15/2008 - 144,

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 :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), kterým tento soud zamítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí Krajského

úřadu Karlovarského kraje, odboru regionálního rozvoje (dále též „správní orgán“), ze dne 31. 12. 2007, č. j. 3111/RR/07/Čih. Uvedeným rozhodnutím správní orgán rozhodl o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Kraslice, odboru územního plánování, stavebního řádu a památkové péče (dále též „prvostupňový správní orgán“ či „stavební úřad“), ze dne 29. 8. 2007, č. j. SÚ-1153/2005-328-NEV, a to tak, že podle ust. § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), s odkazem na ust. § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“), předmětné rozhodnutí změnil, a to následovně: v 1. odstavci výroku rozhodnutí se text „*v souladu s § 189 odst. 3 tohoto zákona*“ mění na správné znění „*v souladu s § 190 odst. 3 tohoto zákona*“; v 2. odstavci výroku rozhodnutí se text „*společnost DVT Gastro, s. r. o. Kraslice*“ upřesňuje správným označením společnosti „*DVT Gastro s. r. o., se sídlem Kraslice, Máchova 1897, PSČ 358 01, IČ 263 65 090*“; v odstavci nazvaném Výrok o námitkách účastníků řízení se vypouští text „*Zamítají se námitky Sdružení za krásu české krajiny, Stod*“ a text „*Námitky Občanského sdružení Slunce, Plzeň*“ se upřesňuje správným označením „*Námitky Občanského sdružení Slunce - ochrana přírodních zdrojů, se sídlem Plzeň, Hodonínská 23*“; za odstavec Výrok o námitkách účastníků řízení se doplňuje text (nový odstavec 1): „*Námitky občanského sdružení Sdružení za krásu české krajiny, se sídlem Domažlická 89, 330 01 Stod, nejsou oprávněné, neboť uvedené občanské sdružení není na základě usnesení stavebního úřadu č. j. SÚ-207/2006-328-NEV ze dne 23. 3. 2006 účastníkem daného územního řízení o umístění stavby Čerpací stanice PHM, Kraslice, Hraničná, na pozemku parc. č. 2572/1, 2791/2, 2791/5, 2791/6, 2791/7, 2791/16, 2572/28 v k. ú. Hraničná, a proto o nich stavební úřad nerozhoduje.*“; za odstavec Výrok o námitkách účastníků řízení se doplňuje text (nový odstavec 2): „*K námitkám Občanského sdružení Slunce – ochrana přírodních zdrojů podaným stavebnímu úřadu dne 6. 4. 2006 se nepřihlíží, neboť byly podány po stanovené lhůtě.*“ Rozhodnutím stavebního úřadu bylo vyhověno žádosti společnosti DVT Gastro s. r. o. a podle ust. § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a § 4 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnuto o umístění stavby „Čerpací stanice PHM, Kraslice, Hraničná“ na pozemku parc. č. 2572/1, 2791/2, 2791/5, 2791/6, 2791/7, 2791/16, 2572/28 v katastrálním území Hraničná.

Jako právní důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně vyložil ust. § 59 odst. 2 správního řádu. Podle jeho názoru je sice pravdou, jak tvrdí krajský soud, že správní orgán sám žádné dokazování neprováděl, stěžovatel však má za to, že tento se s namítanou problematikou vypořádal vlastní argumentací a nezohlednil, že v rozhodnutí stavebního úřadu absentuje plnohodnotné a přezkoumatelné odůvodnění. Z rozhodnutí stavebního úřadu totiž není zřejmé, na základě jakých skutečností a právních úvah bylo rozhodnuto o

námítkách stěžovatele. Stěžovatel je přesvědčen, že výše zmíněná nepřezkoumatelnost a zmatečnost rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu je natolik závažnou vadou, jež nemůže být zhojena v rámci odvolacího řízení. Správní orgán měl proto rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a věc mu vrátit k novému projednání. Stěžovatel nesouhlasí s úvahou krajského soudu, že rozhodnutí stavebního úřadu a správního orgánu je nutno vidět jako jeden celek. Nelze totiž přijmout myšlenku, že druhoinstanční správní orgány budou vyplňovat mezery prvoinstančního orgánu, „dovysvětlovat“ jejich rozhodnutí a zhojovat jejich procesní pochybení, aniž by jim věc vrátily k novému projednání. Takové správní řízení by bylo podle jeho názoru pro účastníky zmatečné a „nečitelné“ a porušovalo by jejich právo na dvojinstančnost řízení. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně zhodnotil absenci posouzení vlivu předmětné stavby na krajinný ráz. V daném případě se totiž nejedná o situaci, která by odůvodňovala možnost nezačínat řízení podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Podle stěžovatele nemůže být stanovisko Městského úřadu Kraslice, odboru životního prostředí, považováno za řádné správní rozhodnutí o posouzení vlivu stavby na krajinný ráz ve smyslu ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny či ve smyslu závazného sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 16. 2. 2005. Jedná se totiž o vágní posouzení, které je navíc věcně chybné a není z něho zřejmé, co bylo předmětem posouzení ze strany dotčeného orgánu státní správy, zda byl skutečně posouzen vliv stavby na krajinný ráz, z jakých podkladů při jeho vydání dotčený orgán vyšel a jakými úvahami se řídil. Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil jeho námitku neúplnosti a vadnosti rozptylové studie, která byla součástí podkladů pro vydání napadeného rozhodnutí, když konstatoval, že s ohledem na správní žalobu směřující proti územnímu rozhodnutí se nemůže touto námitkou zabývat. Podle stěžovatele se však uvedená námitka bezprostředně týká právě vydaného územního rozhodnutí, když právě v řízení jemu předcházejícím nebyly vzaty v potaz místní podmínky, což ostatně konstatoval i správní orgán, a zejména fakt, že za určitých okolností mohou být povolené limity pro imisní koncentraci VOC v přílehlé restauraci překročeny až 10-ti násobně. Tento závěr, jenž správní orgány obou instancí zcela pominuly, považuje stěžovatel za zcela zásadní a má za to, že by měl být brán v územním řízení v potaz. Stěžovatel má za to, že jako účastník řízení je oprávněn vznášet námitky a připomínky jak k návrhu samotnému, tak i k podkladům pro vydání příslušného územního rozhodnutí, což také v daném případě učinil. Stavební úřad měl jeho námitku věcně posoudit a rozhodnout, zda je či není relevantní. V případě, že by ji uznal za relevantní a vyhověl jí, byl by pak evidentně nucen nechat dopracovat předmětnou studii, popř. podmínit umístění stavby dalšími doplňujícími podmínkami. To se však nestalo, námitka nebyla v průběhu prvoinstančního řízení vůbec přezkoumána a správní orgán tuto vadu nenapravil, čímž došlo k porušení povinnosti zakotvené v ust. § 36 stavebního zákona. K tomu stěžovatel dodává, že stavební úřad je při vydání územního rozhodnutí mj. povinen stanovit podmínky k ochraně veřejných zájmů v území a jimi zabezpečit zejména soulad s cíli a záměry územního plánování

a požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí. Pokud zcela zjevně hrozí v případě realizace dané stavby, že budou lidé vystavováni opakovanému, byť krátkodobě, působení nebezpečných imisí VOC, a to v hodnotě přesahující 10-ti násobek povolených limitů, pak je zjevné, že stavební úřad měl v souladu s ust. § 39 stavebního zákona stanovit podmínky k zamezení působení těchto negativních vlivů. Namísto toho stavební úřad, resp. správní orgán, pouze z formálních důvodů tyto zásadní námitky zamítl. Stěžovatel tak musí trvat na tom, že v průběhu správního řízení došlo k porušení ust. § 39 stavebního zákona, neboť stavebnímu úřadu bylo známo, že předmětná stavba může mít výše uvedené negativní dopady do životního prostředí, avšak neučinil příslušné právní kroky, k nimž byl ex lege povinován. Stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud nesprávně posoudil námitku ohledně nedostatečného vypořádání správního orgánu ve vztahu k možnému znečištění řeky Svatavy. Předmětná námitka byla posouzena toliko s odkazem na vyjádření Městského úřadu Kraslice, odboru životního prostředí, ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. ŽP-677/2005-HAV, který konstatoval, že nemá z pohledu ochrany přírody a krajiny připomínky. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, který považuje uvedené vyjádření za dostačující. Jednalo se přitom o vyjádření – stanovisko vydané podle ust. § 18 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vodách“). V daném řízení tak jediný správní orgán vydal jediné stanovisko posuzující soulad záměru navrhovatele s ochranou přírody a krajiny, toto nikterak neodůvodnil a následně tentýž správní orgán, tj. Městský úřad Kraslice, vydal i samotné územní rozhodnutí. Takovýto postup, který svým nezákonným rozhodnutím „posvětil“ správní orgán, považuje stěžovatel za zjevně nesprávný a nezákonný, neboť tímto způsobem zjevně nemohl být naplněn smysl ust. § 18 zákona o vodách, jakož ani ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento ryze formalistický postup správních orgánů pokládá stěžovatel za porušení ust. § 3 správního řádu, podle něhož jsou správní orgány povinny chránit zájmy státu a společnosti a práva a zájmy občanů, tedy především zdraví osob a přírodu a krajinu, tj. životní prostředí. Závěrem projevil stěžovatel nesouhlas s názorem krajského soudu, který vymezil okruh námitek, které může stěžovatel v rámci správního řízení, resp. soudního řízení správního, namítat. Ze žádného zákonného ustanovení totiž uvedené omezení nevyplývá, když činnost stěžovatele je pouze předpokladem pro to, aby se stal řádným účastníkem řízení se všemi právy s tím souvisejícími. Stěžovatel proto nevidí žádného důvodu k tomu, aby jeho námitky týkající se například společnosti VIAMONT a. s. nebyly v soudním řízení přezkoumány. Stěžovatel proto i v rámci kasační stížnosti uvádí, že společnost VIAMONT a. s. nedoložila své oprávnění jednat za Správu železniční dopravní cesty s. o. a zároveň Správa železniční dopravní cesty s. o. nedala souhlasné stanovisko s využitím svých pozemků k umístění předmětné stavby. Řízení tak prokazatelně trpí i touto vadou, kterou nebyl správní orgán jako odvolací orgán oprávněn napravit. Tím, že tak učinil, překročil svou pravomoc. Proto stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 22. 2. 2010 uvedl, že setrvává na svých dřívějších vyjádřeních v této věci a současně na ně odkazuje. Zásadně nesouhlasí s tvrzeními stěžovatele, že postup správních orgánů nebyl v souladu s právními předpisy, argumentace stěžovatele nemá své opodstatnění, posouzení vlivu stavby na krajinný ráz přísluší dotčenému orgánu ochrany přírody, rozptylová studie byla podkladem pro vydání rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší a byla podkladovým rozhodnutím k vydání předmětného územního rozhodnutí. Otázky oprávnění společnosti VIAMONT a. s. k vydání souhrnného stanoviska nepřísluší podle žalovaného posuzovat stěžovateli jako občanskému sdružení, neboť to má v řízení postavení účastníka na základě ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v podané kasační stížnosti neuvádí žádné nové skutečnosti a žalovaný správní orgán pokládá rozhodnutí krajského soudu za zákonné, nepovažuje kasační stížnost za důvodnou a navrhl její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ještě před posouzením jednotlivých stížných námitek považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné zdůraznit, že se zřetelem na dobu vydání žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu vycházel, shodně jako orgány rozhodující v předcházejících řízeních, v souladu s přechodným ust. § 179 odst. 1 nového správního řádu ze zákona č. 71/1967 Sb. (tj. „starého“ správního řádu), a v souladu s přechodným ust. § 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze „starého“ stavebního zákona, tj. zákona č. 50/1976 Sb.

Stěžejní námitka podaná v kasační stížnosti se týká krajským soudem provedeného výkladu ust. § 59 odst. 2 správního řádu a s tím spojené zásady dvojinstančnosti.

Podle ust. § 140 stavebního zákona není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují se na řízení podle tohoto zákona obecné předpisy o správním řízení.

Podle ust. § 59 odst. 1 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu; je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní.

Podle ust. § 59 odst. 2 správního řádu jsou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změni nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.

Při posouzení této otázky je přitom nutné vyjít z charakteru správního řízení, které tvoří zásadně jeden celek, skládající se z řízení před orgánem prvního stupně a odvolacím orgánem, a které je zásadně ukončeno až pravomocným

rozhodnutím, jímž je v případech, bylo-li prvostupňové rozhodnutí napadeno řádným opravným prostředkem, až rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že díky tomuto charakteru správního řízení je přípustné, aby případná pochybení a nedostatky řízení vedeného před správním orgánem prvního stupně byly odstraněny, resp. napraveny v řízení před odvolacím orgánem. Je-li vada řízení vedeného v prvním stupni plně zhojena v řízení odvolacím, není správní řízení jako celek stiženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí (k tomu srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002 - OL - 269, publikovaný pod č. 280/2004 Sb. NSS). Ostatně i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 8 As 30/2006 - 88, jmenovaný soud dovodil, že *„nic nebrání orgánu rozhodujícímu o odvolání, aby rozhodnutí (ve výroku) změnil nejen v případě, kdy dospěje k závěru, že rozhodnutí po věcné stránce je vadné, ale i tehdy, pokud shledá, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nutno nahradit obsahově shodným, ale lépe formulovaným výrokem.“*

Ve světle výše uvedeného posoudil zdejší soud stěžovatelem podanou námitku a dospěl k závěru, že v daném případě nic nebránilo správnímu orgánu v tom, aby v situaci, kdy stavební úřad ve svém rozhodnutí sice podrobně vysvětlil své stanovisko k námitkám stěžovatele ze dne 6. 4. 2006 (viz bod 26 rozhodnutí stavebního úřadu, v němž stavební úřad podrobně zdůvodnil, že uvedené námitky byly podány po uplynutí zákonem stanovené lhůty a nemohl k nim proto v souladu se zásadou koncentrační přihlídnout), avšak toto již nerefletoval ve výroku svého rozhodnutí, jak požaduje ust. § 39 stavebního zákona, předmětné pochybení napravil tím, že změnil, resp. doplnil chybějící část výroku stavebního úřadu o námitkách stěžovatele ze dne 6. 4. 2006. Stranou nelze v této souvislosti ponechat ani skutečnost, že správní orgán se v odůvodnění svého rozhodnutí jednotlivými odvolacími důvody uplatněnými stěžovatelem věcně zabýval, a to i přesto, že mezi posuzovanými odvolacími důvody figurovaly i důvody, jež byly stěžovatelem primárně uplatněny právě ve zmíněných námitkách, které však byly podány po uplynutí zákonem stanovené lhůty a správními orgány oprávněně označeny jako opožděné. V návaznosti na shora citované a vzhledem ke skutečnosti, že správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel ze skutkového stavu zjištěného stavebním úřadem a neprováděl žádné vlastní dokazování, jak vhodně upozornil i krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí, nelze hovořit o porušení principu dvojinstančnosti správního řízení.

Pokud pak stěžovatel v obecné rovině namítá, že z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu není zřejmé, na základě jakých skutečností a právních úvah bylo rozhodnuto o jeho námitkách, nelze než odkázat na příslušné pasáže rozhodnutí stavebního úřadu, zejména bod 26 na str. 8 až 9 a dále na str. 10, v nichž stavební úřad pečlivě, s uvedením konkrétních skutkových a právních důvodů, jež jsou stručně shrnuty výše, posoudil stěžovatelem uplatněné námitky a své závěry podložil konkrétními argumenty.

Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně vyložil ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. nesprávně zhodnotil absenci posouzení vlivu předmětné stavby na krajinný ráz.

Ještě před hodnocením důvodnosti citované námitky se však Nejvyšší správní soud musel zabývat povahou stanoviska orgánu ochrany přírody ve smyslu ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. V této souvislosti se totiž nabízí rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, z něhož vyplývá, že závazné stanovisko, jakým by v nyní projednávané věci mohlo být i závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve smyslu ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, a nelze jej proto již přezkoumávat v rámci přezkumu následného rozhodnutí vydaného příslušným správním orgánem. Takový závěr však nelze podle Nejvyššího správního soudu aplikovat bez dalšího, ale je nezbytné jej korigovat imperativem *zásady in dubio mitius*. Jinak řečeno, v podmínkách právního státu je nemyslitelné, aby se v důsledku provedení judikatorního sjednocení (odklonu) zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení. Ve světle shora uvedeného lze tedy uzavřít, že po stěžovateli nebylo možno spravedlivě v době správního řízení, příp. k okamžiku podání správní žaloby, předjímat, že k nějakému judikatornímu sjednocení (odklonu) vůbec dojde, a pokud ano, v jakém směru nakonec vyzní. Proto pokud v době vydání závazného stanoviska a podání předmětné žaloby neexistoval jednotný názor na povahu závazných stanovisek, a to ani uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, jednal stěžovatel racionálně a v legitimním očekávání, když žalobu podal teprve proti konečnému rozhodnutí žalovaného správního orgánu o umístění stavby. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani to, že v současnosti je uvedená otázka ve vztahu k aplikaci nového správního řádu předmětem řízení před rozšířeným senátem (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101, kterým byla věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena rozšířenému senátu).

Podle ust. § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.*

Podle ust. § 12 odst. 2 téhož zákona *k umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*

Ve vztahu k této stížní námitce budiž dále předznamenáno, že zdejší soud se ke stěžovatelem vznesené otázce vyjádřil, a to jednak v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, publikovaném pod č. 499/2005 Sb. NSS, a dále v rozsudku osmého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 - 65. Opakovaně je pak třeba poukázat na rozdílnou povahu výpovědí obou domněle konkurenčních právních názorů, jakkoliv tak již učinil sám osmý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ve věci sp. zn. 6 A 83/2002. Rozšířený senát se vymezil proti existujícímu právnímu názoru, který do té doby zastával pojetí, že souhlas podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je ve správním řízení vydán pouze tehdy, dojde-li příslušný orgán ochrany přírody k závěru, že stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Tento názor konsekventně rozvíjel tuto tezi tak, že v případě, kdy k takovému závěru orgán ochrany přírody nedojde (neshledá, že by záměr měl vliv na krajinný ráz), nevede správní řízení a rozhodnutí nevydává. Rozšířený senát vyložil, že posouzení jak otázky, zda dojde k zásahu do krajinného rázu, a je tudíž nutno vydat souhlas či nesouhlas, tak otázky, zda k zásahu do krajinného rázu nedojde, nelze učinit mimoproceně, ale jen v rámci správního řízení. Rozšířený senát však vůbec neřešil otázku, zda v daném případě nějaký krajinný ráz, do něhož by bylo lze potenciálně zasáhnout či nezasáhnout, vůbec existoval. Názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 A 83/2002 však poukazuje na principiální důležitost této otázky z hlediska pravomoci orgánu ochrany přírody jakékoli řízení ve věci potenciálního zásahu do krajinného rázu vést. Jak v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, šlo o otázku, zda ohledně jakékoli libovolné stavby umístované do jakéhokoli prostředí se lze domáhat řízení a vydání rozhodnutí, jímž by byla posouzena možnost snížení nebo změny krajinného rázu podle ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejde tu tedy o danost toho, že zákon má být použit, a k řešení tu není otázka, zda snížení nebo změna krajinného rázu má být posouzena procesně nebo mimoproceně (k čemuž se jak uvedeno vyjádřil rozšířený senát), ale o to, zda je tu vůbec dána pravomoc orgánu ochrany přírody o věci rozhodovat. Jinými slovy, soud nejprve řešil problém pravomoci, a tedy problém obecnější: zda o otázce souhlasu nebo nesouhlasu musí vůbec správní orgán rozhodovat bez ohledu na to, jaká stavba a kam je umístována, lépe řečeno zda případně je dána jeho pravomoc rozhodovat i tam, kde se věc případně vymyká okruhu právních vztahů, které zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje.

Při vědomí odlišnosti těchto otázek, jež stěžovatel ve své argumentaci nezohledňuje, je třeba podle Nejvyššího správního soudu přistupovat i k nyní projednávané věci.

Kompetenci orgánu ochrany přírody k vydání souhlasu přitom zakládá zákon touto formulací: „*K umístování a povolování staveb, jakož i jiným činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.*“ Ustanovení § 126 odst. 1 a 2 stavebního zákona pak stanoví: „(1) *Dotýká-li*

se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. (2) Je-li tímto zákonem stanoven postup při přezkoumávání zájmů chráněných zvláštními předpisy a při uplatňování stanovisek nebo obdobných opatření dotčených orgánů státní správy, postupují podle něho dotčené orgány státní správy, uvedené v odstavci 1. Právo těchto správních orgánů vydat samostatné rozhodnutí zůstává nedotčeno, jestliže to předpisy na ochranu jimi sledovaných zájmů stanoví.“

Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 6 A 83/2002 dovodil, že požadavek rozhodování orgánů ochrany přírody o zásahu do krajinného rázu při umístění libovolné stavby v jakémkoli území by v praxi vedl ke zcela absurdním důsledkům, které jsou v běžném životě obtížně představitelné, k enormnímu zvýšení počtu zbytečně vydávaných formálních rozhodnutí, nemluvě pak o zbytečném administrativním zatížení účastníků řízení. Připustil-li by se názor, že při umístění jakékoli stavby kamkoli musí být rozhodnuto *eo ipso* také o souhlasu (nesouhlasu) se snížením nebo změnou krajinného rázu, znamenalo by to, že zákonodárce presumoval fikci, že umístěním jakékoli stavby současně dochází ke snížení nebo změně krajinného rázu; takový výklad zákona by ale překročil meze i toho nejširšího extenzivního výkladu. Uvedeným výkladem by se stala ustanovení o tom, které právní vztahy upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 1, § 2 a § 3 zákona), zbytečná a bylo by nadbytečné vymezovat většinu pojmů, se kterými zákon pracuje jako se svým definičním okruhem. Musel-li by orgán ochrany přírody rozhodnout při umísťování stavby vždy o udělení souhlasu nebo nesouhlasu se zásahem, stala by se jeho pravomoc pravomocí neomezenou (nikdy by nemohl vydat rozhodnutí mimo rámec vlastní pravomoci, tj. nikdy by nemohl vydat paakt). Takový výklad by však odporoval ústavnímu principu, že každý správní orgán musí mít vymezen okruh své působnosti, mimo nějž mu nepřísluší konat a zasahovat do práv a povinností jiných osob. Proto Nejvyšší správní soud vyložil posuzovanou otázku tak, že samotné ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny předpokládá rozhodování samo jen tam, kde jde o umísťování stavby, která by vůbec (pojmově) mohla krajinný ráz snížit nebo změnit.

Nejvyšší správní soud se proto v návaznosti na výše uvedené ztotožnil s úvahou krajského soudu týkající se závěru, že po orgánu ochrany přírody nelze požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle shora citovaného ustanovení, neboť umísťuje-li se stavba do již zastavěné krajiny, přičemž uvedená stavba nijak nevybočuje svými parametry (krajský soud v této souvislosti odkázal zejména na blízkost již postavené restaurace a dále, že jsou v okolí postaveny nejméně dvě čerpací stanice), je vysoce pravděpodobné, že krajinný ráz snížen či změněn nebude. Ostatně stěžovatel kromě nesouhlasu se závěrem

krajského soudu a obecnou polemikou s přístupem orgánu ochrany přírody ani zdejšímu soudu nenabídl konkrétní skutečnosti, ze kterých by dovozoval, že mělo být v dané věci postupováno odchylně, resp. neupřesnil, z jakého konkrétního důvodu zamýšlená stavba vůbec může krajinný ráz ovlivnit, a jakým způsobem se namítané pochybení projeví v jeho subjektivní sféře. Nejvyšší správní soud proto tuto námitku odmítl jako nedůvodnou.

V další stížní námitce stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil jeho námitku neúplnosti a vadnosti rozptylové studie.

K této námitce je třeba uvést, že zamýšlená stavba podléhá z důvodu ochrany ovzduší povolení orgánu ochrany ovzduší podle ust. § 17 odst. 1 písm. b), c) a d) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). *Podle ust. § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vydává příslušný orgán ochrany ovzduší stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu, která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Podle písm. b) citovaného ustanovení jimi jsou povolení k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, podle písm. c) povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám, a podle písm. d) povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu.*

Z tohoto důvodu požádala společnost DVT Gastro s. r. o. dne 5. 1. 2006 Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, jako příslušný orgán ochrany ovzduší podle ust. § 48 odst. 1 písm. r) citovaného zákona, o vydání shora uvedených povolení. Jako součást předmětné žádosti předložila v souladu s ust. § 17 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší odborný posudek a rozptylovou studii zpracovanou podle metody rozptylových studií se zdůvodněním nejvýhodnějšího řešení z hlediska ochrany ovzduší včetně uvedení emisí a předpokladů dodržování emisních limitů, které byly vypracovány autorizovanou osobou – Ing. V. B.. Dne 26. 1. 2006 vydal Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, jako příslušný orgán ochrany ovzduší, rozhodnutí, kterým povolil společnosti DVT Gastro s. r. o. podle ust. § 17 odst. 1 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší umístění a stavbu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší (stavbu čerpací stanice na benzín a naftu umístěnou na pozemku v k. ú. Hraničná) a podle ust. § 17 odst. 1 písm. d) téhož zákona zkušební provoz tohoto zdroje znečišťování ovzduší za podmínek uvedených v citovaném rozhodnutí.

Ve světle shora předestřené považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné zdůraznit, že předmětné rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší je třeba považovat za rozhodnutí dotčeného orgánu státní správy ve smyslu ust. § 126 odst. 1 stavebního zákona, jehož znění již bylo podrobně citováno výše. Stavební úřad je přitom v souladu s ust. § 37 odst. 2 stavebního zákona povinen posoudit návrh na

vydání územního rozhodnutí z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků, posoudit, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jinému orgánu. Jak zdejší soud přílehavě vyložil v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, publikovaném pod č. 1786/2009 Sb. NSS, „citovaný § 37 odst. 2 stavebního zákona vycházel z teze, že stavební úřad disponuje odbornou znalostí pouze v části výše uvedených hledisek. Zbylou škálu odborných kompetencí představují dotčené orgány státní správy, které stavební úřad doplňují. Nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zauímají postavení *sui generis*; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který územní řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán (§ 126 stavebního zákona), neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v tomto ohledu roli „koordinátora“ a jeho úlohou je zajistit soulad mezi jednotlivými stanovisky (§ 37 odst. 3 stavebního zákona). Cílem popsaného systému vztahů stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy je zajistit komplexní posouzení návrhu na vydání územního rozhodnutí.“

Stavební úřad byl proto s ohledem na shora uvedené v daném případě vázán rozhodnutím orgánu ochrany ovzduší, jak přílehavě zdůraznil správní orgán a v návaznosti na něj v odůvodnění svého rozhodnutí i krajský soud. Navíc je třeba zdůraznit, že v situaci, kdy podstatná část námítky stěžovatele směřovala proti nedostatkům rozptylové studie, jakožto podkladového materiálu pro rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší ve smyslu ust. § 17 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, nelze než konstatovat, a to ve shodě se závěry správního orgánu a krajského soudu, že stavební úřad není oprávněn v řízení o umístění stavby posuzovat námítky tohoto charakteru. Jejich posouzení naopak náleželo příslušnému orgánu ochrany ovzduší, potažmo jeho nadřízenému orgánu v řízení o odvolání, to však již není předmětem nyní projednávané věci. Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly v daném případě v souladu se zákonem a zejména ust. § 37 odst. 2 a § 126 stavebního zákona, nelze dovodit stěžovatelem namítané porušení ust. § 36, resp. § 39 stavebního zákona a předložená námitka je proto nedůvodná.

Jestliže stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil námitku ohledně nedostatečného vypořádání správního orgánu ve vztahu k možnému znečištění řeky Svatavy, je třeba podle zdejšího soudu podobně jako ve vztahu k předchozí námitce podtrhnout následující.

Stavební úřad, resp. (odvolací) správní orgán reagoval na námitku možného znečištění řeky Svatavy odkazem na vyjádření Městského úřadu Kraslice, odboru životního prostředí, ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. ŽP-677/2005-HAV, který ve vztahu k zamýšlené stavbě vydal podle ust. § 18 zákona o vodách vyjádření, v němž mimo jiné stanovil podmínky pro stavbu z hlediska zákona o vodách. Jmenovaný orgán především zdůraznil, že bude podána žádost o vydání souhlasu podle zákona o vodách k podzemním nádržím pohonných hmot, k žádosti bude přiloženo stanovisko správce povodí k záměru stavby, bude podána žádost o vydání stavebního povolení k vodním dílům (dešťová kanalizace, odlučovače), jakož i celou řadu dalších podmínek. Správní orgán dále zdůraznil, že s ohledem na charakter uvedených podmínek (zjevně se jednalo o podmínky pro další stupeň správního řízení, tj. stavební řízení), nebyly tyto zahrnuty stavebním úřadem do podmínek územního rozhodnutí. Pokud jde o námitku stěžovatele, že by stavební úřad měl zkoumat riziko znečištění vodního toku z úřední povinnosti, neboť je orgánem, který by měl chránit zájmy společnosti v předmětném řízení, správní orgán vyzdvihl stanovisko Povodí Ohře, s. p., pro územní řízení ze dne 13. 1. 2006, č. j. 003702-535/2006, podle kterého se uvedená lokalita nachází mimo záplavové území řeky Svatavy.

Takovéto odůvodnění však považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na koncepci stěžovatelem položené námitky za dostatečné a přezkoumatelné. Nejenom, že tedy uvedené vyjádření vydané podle zákona o vodách neabsentuje odůvodnění, jak nesprávně uvádí stěžovatel, ale pokud se tento domáhá jakéhokoli zásahu ze strany stavebního úřadu či správního orgánu do otázek posuzovaných v uvedeném vyjádření, je třeba opakovaně odkázat na ust. § 37 odst. 2 a § 126 odst. 1 stavebního zákona, neboť se jedná o rozhodnutí, jímž je stavební úřad v souladu s výše citovaným ustanovením stavebního zákona vázán.

K námitce stěžovatele ohledně totožnosti rozhodujících orgánů je třeba uvést, že je sice pravdou, že vyjádření ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o vodách, jakož i vlastní rozhodnutí o umístění předmětné stavby, vydával tentýž správní orgán, tj. Městský úřad Kraslice, vždy se však jednalo o jeho rozdílný odbor, čímž byla zajištěna věcná příslušnost a nestrannost rozhodování. Zatímco vyjádření ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o vodách vydával odbor životního prostředí, rozhodnutí o umístění předmětné stavby bylo v gesci odboru územního plánování, stavebního řádu a památkové péče. Každý z těchto odborů tak posuzoval předmět svého rozhodování z jimi věcně stanovených zákonných hledisek a hodnotil tak odlišné aspekty zamýšlené stavby. Nelze proto hovořit o formalistickém přístupu rozhodujících orgánů, ale naopak o zákonném postupu jednotlivých zainteresovaných subjektů.

Ve vztahu k poslední stížní námitce, že stěžovatel nevidí žádného důvodu k tomu, aby jeho námitky týkající se oprávnění společnosti VIAMONT a. s. zastupovat Správu železniční dopravní cesty s. o. nemohly být přezkoumány ve

správním, resp. následném soudním řízení, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné předeslat, že stěžovateli, jakožto občanskému sdružení, svědčí účastenství v územním řízení podle ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze potud, je-li způsobilé zasáhnout zájmy vymezené v § 2 odst. 1 citovaného zákona. Těmito zájmy se rozumí vymezená péče státu a fyzických a 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. Stěžovatel - občanské sdružení jako účastník správního řízení může proto namítat jen otázky, které souvisejí s ochranou přírody a krajiny (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 - 37, publikovaný pod č. 640/2005 Sb. NSS, či rozsudek téhož soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publikovaný pod č. 825/2006 Sb. NSS).

Otázka oprávnění společnosti VIAMONT a. s. zastupovat Správu železniční dopravní cesty s. o. je však záležitostí, kterou hájí rozhodující správní orgán, nejedná se tedy o ochranu přírody a krajiny, do které může občanské sdružení jako účastník zasahovat. Je-li totiž stěžovatel občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírody a krajiny, může v územním řízení vznášet připomínky či námítky jen v rozsahu předmětu své činnosti. Kdyby zdejší soud připustil právo stěžovatele uplatnit žalobní námítky, k nimž je legitimována jiná osoba, přiznal by stěžovateli více práv, než jaká mají všichni ostatní žalobci v žalobním řízení ve správním soudnictví. Ostatně v podobném směru se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80, publikovaném pod č. 2061/2010 Sb. NSS, v němž zdůraznil: *„Je-li sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž z pozice ochránce přírody a krajiny dostávalo do pozice univerzálního dohlázele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních.“*

Ve světle výše předestřené proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jak žalovaný, tak i krajský soud se z tohoto pohledu touto námítkou, kterou uplatnil stěžovatel, řádně zabývaly a odůvodnily její neopodstatněnost.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námítky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s ust. § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. listopadu 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu