



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Petra Mikeše a soudců Ondřeje Sekvarda a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Spolek – Ochránci Českého lesa**, se sídlem Boženy Němcové 729/28, Plzeň, zastoupeného JUDr. Václavem Koreckým, advokátem se sídlem Bedřicha Smetany 167/2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2015, čj. RR/4185/15, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2018, čj. 30 A 47/2016 - 91,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni z 29. 3. 2018, čj. 30 A 47/2016 - 91, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2015, čj. RR/4185/15, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 19 456 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Václava Koreckého, do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Domažlice z 14. 9. 2015, čj. MeDo-48631/2015-Sz, byla umístěna stavba „Myčka osobních a dodávkových automobilů u ČSPH RoBiN OIL – Folmava“. Žalovaný odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí zamítl. Učinil tak z důvodu, že žalobce nebyl účastníkem řízení a jeho odvolání proto bylo nepřípustné. Žalobce je sdružením, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Stavba myčky nicméně nijak nezasáhne zájem na ochraně přírody a krajiny. Má k ní dojít

v areálu již existující čerpací stanice umístěné v zastavěném území obce na území přírodního parku Český les, na již existující zpevněné ploše. Bude napojena na stávající inženýrské sítě, kdy pouze voda bude čerpána z nové vrtané studny. Stavba tak nijak nevybočuje ze stávajících poměrů v území. K zásahu nedojde ani tím, že se stavba má nacházet v blízkosti řeky Teplá Bystřice. To plyne z koordinovaných stanovisek orgánu ochrany přírody a krajiny.

[2] Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stalo se tak poté, co již dříve byl v projednávané věci zrušen rozsudek krajského soudu z 30. 6. 2016, čj. 30 A 47/2016 – 48, rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 31. 10. 2017, čj. 9 As 242/2016 – 37. Původní rozsudek krajského soudu byl zrušen z důvodu, že v územním řízení nebyla vydána závazná stanoviska na úseku ochrany přírody a krajiny, která by stanovila podmínky pro umístění stavby, což byla premisa, z níž krajský soud vycházel ve svém dřívějším rozsudku. Odkazoval-li krajský soud na judikaturu, jež na projednávanou věc nedopadala, byl jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[3] Po vrácení věci krajský soud rozhodl napadeným rozsudkem stejným způsobem jako původně, avšak z odlišných důvodů. Pokud žalovaný vyšel ze závěrů stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, podle něhož nebude záměrem dotčen zájem na ochraně přírody a krajiny, a proto nepřipustil v řízení účastenství žalobce, pochybil. Reprodukoval totiž pouze závěr příslušného orgánu, aniž by prezentoval nějakou vlastní úvahu. Nadto sám žalovaný připustil, že záměr se nachází v přírodním parku Český les, což je podle soudu významná informace z hlediska možného dotčení chráněných zájmů, a rovněž v povodí řeky Teplá Bystřice. Nijak však neodůvodnil, proč nemohou být zájmy na ochraně přírody a krajiny dotčeny, zejména v případě, že při provozu záměru – myčky osobních a dodávkových automobilů, může dojít k závažným ekologickým škodám, zejména v blízkých vodních tocích.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] V kasační stížnosti proti shora specifikovanému rozsudku žalovaný (dále „stěžovatel“) namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“]. Oproti krajskému soudu má stěžovatel za to, že jeho rozhodnutí je dostatečně odůvodněno, neboť posoudil zjištěný skutkový stav po právní stránce a do rozhodnutí vtělil vlastní úvahy o tom, zda záměr má vliv na ochranu přírody a krajiny. Skutečnost, že se v názoru shodl s dotčenými správními orgány, mu nemůže být kladeno k tíži, neboť podklady uvedených orgánů sám hodnotil a vyvodil z nich odpovídající právní závěry o tom, že žalobce nebyl účastníkem územního řízení.

[5] Napadený rozsudek je též nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajský soud hodnotil jako významnou informaci o tom, že záměr se nachází na území přírodního parku Český les, aniž by však sdělil, o co tento svůj závěr o charakteru takové informace opírá a jaký má vliv na rozhodnutí stěžovatele. Není podstatné, že se stavba nachází v přírodním parku Český les, podstatné je, zda se může nějak dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny, pokud má být umístěna v zastavěné části obce na stávajících zpevněných plochách při pozemní komunikaci I. třídy. Stejně je pak na místě hodnotit i zmínku krajského soudu o umístění stavby v blízkosti toku Teplá Bystřice, na který nicméně

pokračování

záměr nemůže mít žádný vliv. Úvaha krajského soudu o možné havarijní situaci není nijak podložená, neboť každá stavba může znamenat potenciální riziko výbuchu či značných ekologických škod. Stěžovatel je oprávněn posuzovat stavbu pouze z hlediska jejího navržení a nemůže předpokládat, že dojde k havarijní situaci.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost zároveň není nepřipustná, neboť důvodem předchozí kasace ze strany Nejvyššího správního soudu rozhodnutím citovaným v bodu [2], byla nepřezkoumatelnost dřívějšího rozsudku krajského soudu. Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[9] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (III./A) a následně námitkou nesprávného posouzení právní otázky soudem (III./B).

III./A

[10] Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřoval stěžovatel v blíže nerozvedené úvaze krajského soudu o významnosti informace o umístění stavby v přírodním parku Český les, jakož i přítomnosti stavby poblíž významného toku Teplá Bystřice a s tím související úvaze o možném vlivu potenciální havárie stavby na uvedený tok.

[11] Za nepřezkoumatelný lze označit takový rozsudek, z jehož odůvodnění neplyne vztah mezi skutkovými zjištěními soudu, jeho úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52). V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 134/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je pak takové soudní rozhodnutí, které „postrádá základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). O žádný z takových případů se však v projednávané věci nejedná.

[12] Odůvodněnost úvah zpochybněná stěžovatelem (včetně tvrzené významnosti informace o poloze stavby v přírodním parku) je dána kontextem posuzované problematiky. Krajský soud totiž zmínil umístění stavby, resp. jejího záměru, do oblasti přírodního parku Český les ve spojení se závěrem stěžovatele, že ochrana přírody a krajiny nemohla být dotčena, přičemž odkázal na stanoviska dotčených orgánů. Zároveň i sám stěžovatel v rozhodnutí též uváděl, že se stavba nachází poblíž vodního toku.

[13] Přírodní park je podle § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále „zákon o ochraně přírody a krajiny“), možné zřídit k ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami. Současně se zřízením přírodního parku se stanoví omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území. Rovněž podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny zajišťuje „ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny“. Podle § 3 odst. 2 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny „významné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením“. Podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny je významným krajinným prvkem „ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení její stability“. Mezi významné krajinné prvky je pak zařazen i vodní tok.

[14] Obě hodnoty, tedy jak krajinný ráz, k jehož ochraně je zřizován přírodní park, tak i ochrana vodního toku, jako významného krajinného prvku, spadají do režimu zákona o ochraně přírody a krajiny. To, že podle příslušných orgánů ochrany přírody a krajiny k takovému dotčení dojít nemá, případně, že není v plánu kácení dřevin, neznamená, že by takový dopad na přírodu a krajinu stavební záměr mít nemohl, a to zejména s přihlédnutím k námitkám žalobce (např. chybějící hydrogeologické posouzení myčky oproti posouzení samotné vrtané studny). Z pohledu ochrany krajinného rázu umístění stavby v přírodním parku nepochybně významnou informací z hlediska posouzení ochrany přírody a krajiny je. Stejně tak významnou je i informace o blízkosti vodního toku. Nebylo tedy vyloučeno, aby některá ze složek, k jejíž ochraně je zákon o ochraně přírody a krajiny určen, byla v daném řízení potenciálně dotčena, ať již by se mělo jednat o ochranu krajinného rázu (umístění stavby v přírodním parku) nebo o ochranu vodního toku Teplá Bystřice jako významného krajinného prvku. Potenciál dotčení zájmů chráněných § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je podmínkou účasti subjektů, jako je žalobce, ve správním řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005 – 118, č. 825/2006 Sb. NSS). Úvaha krajského soudu se tedy zjevně ubírala tímto směrem, když za rozhodující otázky, jež je třeba pro účely posouzení účastenství žalobce v řízení zkoumat, považoval možný zásah do krajinného rázu i dotčení vodního toku. V tomto rozsahu je tedy námitka nedůvodná.

[15] Stěžovatel též namítl, že úvaha krajského soudu o potenciální havárii nebyla nijak podložena a je proto nepřezkoumatelná. Námitka je nedůvodná. I v tomto případě je třeba vyjádření krajského soudu vnímat optikou posuzované otázky. Krajský soud dovodil, že stěžovatel dostatečně neodůvodnil, proč nemohla být dotčena ochrana vodního toku jako podmínka účasti žalobce v územním řízení. Vzal při tom v úvahu stručné vyjádření stěžovatele, že do povodí vodního toku stavbou nijak zasahováno nebude. Tato skutečnost však sama o sobě neznamená, že zájem na ochraně vodního toku nemohl být potenciálně dotčen tím, o jakou stavbu a činnost v ní provozovanou posuzovaným záměrem se jedná a

pokračování

jaký vliv může mít taková činnost na vodní tok a jeho povodí v budoucnosti. Uvedený závěr krajského soudu a teoretická možnost havárie u jakékoli stavby při provozu činnosti v ní neznamená, a krajský soud to ani netvrdí, že by ve všech územních řízeních a řízeních o povolení stavby mohl být účastníkem řízení spolek (terminologií zákona o ochraně přírody a krajiny občanské sdružení) mající za cíl ochranu přírody a krajiny jen z tohoto důvodu. Krajský soud pouze konstatoval, že potenciální havárie a úvaha nad s tím souvisejícími dopady mohou být otázky podstatné pro posouzení možného dopadu záměru do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny – zde do vodního toku jako významného krajinného prvku. Těžištěm zrušovacího důvodu rozsudku krajského soudu nebyla chybějící úvaha o možné budoucí havárii, ale nedostatečné a vnitřně rozporné odůvodnění potenciálu stavby a jejího provozu na vodní tok Teplé Bystrice ze strany stěžovatele. Tato úvaha krajského soudu tak byla činěna primárně nad rámec nosného důvodu a i pokud by byla nepřesná, nic to na hlavním závěru nemění.

III./B

[16] Nesprávné posouzení právní otázky stěžovatel spatřoval v hodnocení dostatečnosti odůvodnění svého rozhodnutí krajským soudem, podle něhož se stěžovatel opřel nikoli o úvahy své, ale pouze o úvahy dotčených orgánů státní správy.

[17] Těžiště námitky tkví v tom, do jaké míry může stěžovatel do rozhodnutí vtělit vlastní úvahy o otázkách, jež byly zčásti předmětem závazného stanoviska nebo vyjádření dotčeného orgánu státní správy jako podkladu pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[18] Stěžovatel v napadeném rozhodnutí vyšel jednak z dokumentace záměru k územnímu řízení, dále pak z vyjádření projektanta podloženého závazným stanoviskem Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, z 22. 6. 2015, čj. ŽP/6308/15. Rovněž vyšel z posledně citovaného stanoviska a koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Domažlice ze dne 26. 3. 2015, čj. MeDo-15220/2015-Cis, navazujícího na koordinované závazné stanovisko téhož orgánu ze dne 17. 12. 2014, čj. MeDO-56784/2014-Cis.

[19] Z projektové dokumentace a vyjádření projektanta stěžovatel v rozhodnutí čerpal informace týkající se polohy stavby z hlediska jejího umístění v zastavitelné části obce, na již zpevněných plochách a v areálu provozované čerpací stanice pohonných hmot. Rovněž stěžovatel zohlednil přítomnost dalších staveb v okolí zvažovaného záměru, rozměry zvažované stavby i její napojení na stávající inženýrské sítě s výjimkou vody, jež měla být čerpána z nové vrtané studny. Celou zamýšlenou stavbu pak stěžovatel zasadil do kontextu stávajících poměrů v území, jak zmiňovanou velikostí, tak v poměru ke stávající zástavbě. Celkově stěžovatel posoudil zvažovanou stavbu myčky jako nevybočující ze stávajících poměrů, nijak nenarušující ráz území, neboť je situována v zastavěné části obce. Z projektové dokumentace rovněž plynul závěr, že poloha stavby nevyžaduje kácení dřevin.

[20] Ze závazného stanoviska Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, z 22. 6. 2015, čj. ŽP/6308/15, plynul závěr, že záměr nemůže mít vliv na evropsky významné lokality ani ptáčí oblasti, neboť se nachází mimo uvedené lokality ani takové lokality neovlivňuje. Z koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu

Domažlice ze dne 26. 3. 2015, čj. MeDo-15220/2015-Cis, i ze závazného stanoviska téhož orgánu ze 17. 12. 2014, čj. MeDO-56784/2014-Cis, plyne, že zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny nebudou dotčeny. Posledně uvedená stanoviska své závěry nijak blíže neodůvodňovala, stěžovatel na ně nicméně odkázal.

[21] Stěžovatel k vlivu zvažované stavby dále uvedl, že životní prostředí nebude dotčeno ani sousedstvím vodního toku Teplé Bystřice, neboť stavba se sice skutečně v povodí vodního toku bude nacházet, nebude však do něj touto stavbou nijak zasahováno. Na podkladě uvedených závěrů a projektové dokumentace stěžovatel dospěl k závěru, že účastenství žalobce v územním řízení není dáno, neboť se nejedná o záměr, jímž by mohly být dotčeny zájmy na ochraně přírody a krajiny.

[22] Z uvedené rekapitulace je tedy zřejmé, že kromě dokumentace záměru k územnímu řízení a vyjádření projektanta vycházel stěžovatel ze stanovisek dotčených orgánů, která byla označena jako závazná stanoviska.

[23] Podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, „*závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány*“.

[24] Závazné stanovisko Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, z 22. 6. 2015, čj. ŽP/6308/15, bylo vydáno podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož „*ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45b odst. 1 (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti*.“ U vyjádření nazvaných koordinovaná závazná stanoviska Městského úřadu Domažlice se jednalo vyjádření podle § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého „*orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup*“. Vzhledem k tomu, že citované ustanovení předpokládá dohodu s dotčeným orgánem státní správy a nikoliv vydání závazného stanoviska, je třeba na koordinované závazné stanovisko Městského úřadu Domažlice v rozsahu jeho vyjádření k zájmům chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny hledět jako na „pouhé“ vyjádření, nikoli závazné stanovisko. Ze závazného stanoviska Městského úřadu Domažlice totiž ani neplyne, že by se mělo jednat o závazné stanovisko např. podle § 4 nebo § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle § 4 odst. 2 věty třetí zákona o ochraně přírody a krajiny „*k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody*“. Podle § 12 odst. 2 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny „*k umisťování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody*“.

[25] Ze zákona o ochraně přírody a krajiny neplyne, že by dotčený orgán státní správy měl vydávat závazné stanovisko, jež by závazným způsobem určilo okruh osob, které by

pokračování

měly být účastníky správního řízení, pro jehož účely je takové závazné stanovisko vydáváno.

[26] Podstatou závazného stanoviska dotčených orgánů státní správy je po odborné stránce vyřešit otázku významnou pro navazující rozhodnutí správního orgánu, který není oprávněn si takovou otázku vyřešit sám. Takto vyřešená otázka je závazná pro výrokovou část navazujícího správního rozhodnutí. Orgány vydávající závazná stanoviska v projednávané věci posuzovaly, zda se konkrétní záměr, jehož povolení je v kompetenci rozhodujícího správního orgánu, jemuž jsou závazná stanoviska podkladem, určitým způsobem a případně jakým dotkne zájmů na ochranu přírody a krajiny. Jiné otázky předmětem posouzení ze strany dotčených orgánů v projednávané věci nebyly a být ani nemohly.

[27] Ze shora uvedeného je zřejmé, jaké otázky byly resp. mohly být předmětem posuzování ze strany dotčených orgánů státní správy vydávajících závazné stanovisko. Dotčené orgány pouze posuzovaly příslušný záměr z hlediska jeho možných dopadů do ochrany přírody a krajiny či její jednotlivé složky. Předmětem závazného stanoviska může být i posouzení jiné odborné otázky, která s plánovaným záměrem souvisí, pokud zákon takovou otázku pro závazné stanovisko vymezí. Předmětem posouzení ze strany takových orgánů v projednávané věci není otázka účastenství určitého subjektu v řízení, pro jehož účely je příslušné stanovisko nebo vyjádření vydáváno. Takový úsudek je povinen si učinit správní orgán, který vede příslušné řízení. Nic mu nebrání, aby využil i skutečnosti vedoucí dotčené orgány k závěrům vyjádřeným ve stanovisku. Pro posouzení takové otázky (jiné, než pro kterou bylo vydáno závazné stanovisko) však stanoviska nelze považovat za závazná podle § 149 odst. 1 správního řádu.

[28] Žalovaný svým rozhodnutím převzal závěry zmíněného stanoviska a vyjádření Městského úřadu Domažlice, pokud z nich plynul závěr, že záměrem nebudou dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, a v odůvodnění je rovněž zmínil. Sám posléze připojil dobře patrnou úvahu o posouzení možného zásahu do krajinného rázu, jímž se dotčené orgány státní správy výslovně nezabývaly. To tak lze označit za jeho samostatnou úvahu, nikoli za převzetí názoru orgánu jiného (str. 7 rozhodnutí). Z ní je patrné, že v podstatné míře je podložena projektovou dokumentací. To je ostatně logické, neboť při posuzování plánu stavebního záměru dosud nebylo nic realizováno, přičemž z hlediska umístění do stávajících poměrů nebyla projektová dokumentace, dle obsahu spisu, nijak zpochybněna. V dokumentaci samotné je celý záměr popsán po architektonické stránce, případně i umístěním do zastavěné či zastavitelné části obce.

[29] Pokud jde o posouzení dalších aspektů zásahu do ochrany přírody a krajiny, stěžovateli obecně nic nebrání v tom, aby v odůvodnění rozhodnutí odkázal na důvody, které vedly k závěrům, nebo takové důvody použil, plynou-li z podkladů, jež jsou ve správním spisu obsaženy. Může tak učinit v zásadě i pro účely vyřešení jiné otázky, než která byla předmětem posouzení ze strany dotčených orgánů státní správy.

[30] Stěžovatel v rozhodnutí uvedl, že stavbou nebude do povodí Teplé Bystřice nijak zasahováno, přičemž tento závěr opřel o závazné koordinované stanovisko dotčeného orgánu státní správy, že do přírody a krajiny nebude nijak zasaženo. Obdobně se opřel o závazné stanovisko i ve vztahu k dotčení evropsky významné či ptačí lokality. Bylo by proti smyslu institutu závazného stanoviska, aby otázky jemu podléhající byly posuzovány

či odůvodňovány duplicitně, je tedy možné na jejich závěry odkázat, pokud má k dispozici tato stanoviska i ten, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno. Odkaz na závěry závazného stanoviska v takovém případě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nedostatek důvodů (viz k obdobným závěrům, pokud se o závazné stanovisko pro posuzovanou otázku jedná, rozsudek Nejvyššího správního soudu z 13. 2. 2019, čj. 8 Azs 76/2018 – 59, bod 15). V posuzované věci stěžovatel po samostatném posouzení otázky vlivu stavby na krajinný ráz provedl i vlastní úvahu ohledně vlivu stavby na povodí Teplé Bystřice, což byly otázky, jimiž se dotčené orgány státní správy nezabývaly, a v ostatních otázkách odkázal na závěry dotčených orgánů státní správy. Ty shodně uzavřely, že zájmy chráněné zákonem na ochranu přírody a krajiny nebudou dotčeny. Současně samotný záměr nepředpokládal kácení dřevin. Z toho pak stěžovatel učinil závěr, že nemůže dojít k dotčení ochrany přírody a krajiny. Potud by námitka nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem byla důvodná a vedla by ke kasaci napadeného rozsudku. Ke zmíněnému nedostatku rozsudku krajského soudu však přistupují nedostatky rozhodnutí stěžovatele, v jejichž důsledku bylo třeba přistoupit ke zrušení nejen napadeného rozsudku, ale rovněž i k opětovnému zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[31] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že i závazné stanovisko musí být odůvodněné natolik, aby z něj bylo patrné, jakými úvahami byl příslušný orgán při jeho vydání veden, z jakých podkladů vycházel (rozsudek z 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150) a jaké skutečnosti posuzoval (rozsudek z 10. 1. 2019, čj. 1 As 375/2018 – 26). Musí tedy splňovat kritéria kladená na formu a náležitosti správního rozhodnutí. Pokud závazné stanovisko uvedená kritéria nenaplní, je správní rozhodnutí, jež je o takové závazné stanovisko byť pouze zčásti opřeno, stiženo nepřezkoumatelností. V poměrech projednávané věci je třeba uvést, že stěžovatel nemohl vlastními osamocenými úvahami k otázce krajinného rázu nahradit chybějící odůvodnění odborných závěrů dotčených orgánů státní správy o nemožnosti dotčení životního prostředí posuzovaným záměrem ve vztahu k evropsky významné nebo ptačí lokalitě. Tím spíše pak nemohl z takových neodůvodněných závěrů dovozovat vyloučení účastenství žalobce ve správním řízení, a to tím spíše, že pro posouzení otázky účastenství nelze nahlížet na stanoviska dotčených orgánů pohledem § 149 odst. 1 správního řádu. Za určující pro vyřešení takové otázky pak tím spíše nemohl považovat ani takové úkony správních orgánů, jež vůbec nejsou závaznými stanovisky.

[32] Pokud by krajský soud pak přistoupil k věcnému přezkumu rozhodnutí, které by bylo založeno jen na nepřezkoumatelných stanoviscích, aniž by samo učinilo přezkoumatelné závěry, bylo by i jeho rozhodnutí stiženo nepřezkoumatelností (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21. 12. 2017, čj. 1 Azs 383/2017 – 17). Požadavek řádného odůvodnění závazného stanoviska je logický, neboť jeho obsahem jsou odborné závěry, z nichž posléze správní rozhodnutí vychází. Umožňuje přezkum závazného stanoviska po věcné stránce.

[33] Stěžovatel se však v projednávané věci opřel o závazné stanovisko Krajského úřadu, které není blíže nijak odůvodněno. To platí i o koordinovaném závazném stanovisku Městského úřadu Domažlice, jež svojí povahou fakticky závazným stanoviskem ve vztahu k dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny není a jedná se o pouhé vyjádření. Neobsahují žádné úvahy dotčených orgánů státní správy, které k jejich závěrům

pokračování

vedly. Je z nich patrné pouze to, jaký záměr posuzovaly, a závěr o chybějícím vlivu záměru na ochranu přírody a krajiny, resp. nulový vliv na evropsky významné či ptačí lokality. Sama závazná stanoviska tak nejsou přezkoumatelná a toutéž vadou bylo tudíž následně postiženo i rozhodnutí stěžovatele. Ten totiž pro účely svojí úvahy o vyloučení účastenství žalobce v řízení na takto nepřezkoumatelné úvahy dotčených orgánů odkázal a sám k nim žádnou vlastní myšlenku nad rámec úvah o krajinném rázu a chybějícím zásahu do povodí nepřičinil. Svoje rozhodnutí tak rovněž zatížil vadou v podobě nepřezkoumatelnosti, byť z poněkud jiného důvodu, než jak uzavřel krajský soud.

[34] Rozhodnutí stěžovatele je nezákonné i z dalšího důvodu. Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny „*občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, 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, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.*“ (zvýraznění doplněno – pozn. Nejvyššího správního soudu). Podle odstavce 3 „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“.

[35] Rozhodnutí stěžovatele je zčásti vystavěno na premise, že pro posouzení účastenství žalobce ve správním řízení jsou rozhodující závěry dotčených orgánů státní správy. Ty dospěly k závěru, že zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny nebudou dotčeny. Z toho stěžovatel dovodil, že zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny ani nemohly být dotčeny. Ze strany stěžovatele se jedná v zásadě o nesprávné posouzení právní otázky, ale v důsledku toho ústí v nepřezkoumatelný závěr o tom, že žalobce není účastníkem správního řízení. Ze stanovisek a vyjádření dotčených orgánů státní správy totiž dovodil závěr k otázce, kterou se tyto orgány nezabývaly a zabývat nemohly. Pro účely vyřešení takové otázky ostatně na jejich stanoviska rovněž nelze hledět jako na stanoviska závazná (viz k tomu shora body [23] až [25]). Mohou jistě nastat situace, kdy posuzovaný záměr nejen nebude mít fakticky žádný vliv na životní prostředí, ale takový vliv by nepřípádal v úvahu ani teoreticky (např. ve vztahu ke krajinnému rázu dle rozsudku Nejvyššího správního soudu z 28. 12. 2006, čj. 2 As 49/2007 – 191). Taková úvaha v rozhodnutí stěžovatele však kromě vztahu ke krajinnému rázu obsažena není. Nelze za ni považovat ani velmi úspornou zmínku o dopadu záměru do povodí vodního toku Teplá Bystřice na str. 8 rozhodnutí stěžovatele, nadto v rozporu s odůvodněním samotného rozhodnutí, v němž stěžovatel konstatuje, že stavba je v povodí umístěna. Uvedeným stručným vyjádřením stěžovatele tak nebyla vyčerpána otázka podstatná pro posouzení účastenství žalobce. O evropsky významné či ptačí lokalitě pak rozhodnutí stěžovatele neobsahuje ničeho, kromě odkazu na závazné stanovisko. Jak již však bylo uvedeno, otázku účastenství si musí posoudit stěžovatel sám. Nemůže automaticky vyjít pouze ze závěrů dotčených orgánů, že do ochrany přírody a krajiny nebude záměrem zasaženo, aniž

by se zabýval konkrétními skutečnostmi, pro něž je vyloučen samotný potenciál zvažovaného záměru zasáhnout do zájmů, k jejichž ochraně zákon o ochraně přírody a krajiny slouží. Takové skutečnosti mohou být obsaženy i v závazném stanovisku a správní orgán na ně může odkázat případně se s nimi ztotožnit, ale pouze za podmínek shora uvedených.

[36] Je třeba poukázat na účel, který je sledován účastí spolku typu žalobce v příslušném správním řízení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím je participace veřejnosti na rozhodování v řízeních, v nichž jsou posuzovány otázky dotýkající se ochrany životního prostředí. Uvedená účast veřejnosti je garantována i na úrovni mezinárodních závazků České republiky, vyplývajících zejména 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.). Smyslem právní úpravy není umožnit účast veřejnosti pouze v takových řízeních, kde k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny zcela nepochybně dojde. Dikce zákona totiž hovoří o možnosti dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, tedy potencialitě posuzovaného záměru se jakýmkoli způsobem dotknout citovaným zákonem chráněného zájmu. Zákon nehovoří o tom, že zájmy ochrany přírody a krajiny musí být daným záměrem reálně dotčeny (shodně rozsudek Krajského soudu v Praze z 24. 10. 2012, čj. 45 A 15/2012 – 40).

[37] Cílů právní úpravy – tedy účasti veřejnosti, a v důsledku toho i veřejné kontroly výkonu činnosti správními orgány, by nemohlo být dosaženo, kdyby to měly být dotčené orgány státní správy, kdo by stanovil účastenství v řízení. Činily by tak prostřednictvím svých vyjádření či závazných stanovisek, že v daném případě nebude zájem chráněný zákonem o ochraně přírody a krajiny dotčen. Výklad § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny směřující k umožnění účasti občanským sdružením pouze tam, kde zájem chráněný citovaným zákonem bude skutečně dotčen, by byl příliš zužující. To ostatně zřetelně vyvstane ve srovnání se závěry nálezu Ústavního soudu z 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17. Ten nevyločil účastenství občanského sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny i v řízení o správním deliktu, u něhož je zřejmé, že se netýká možnosti dotčení zájmu chráněného zákonem o ochraně přírody a krajiny. Jedná se v takovém případě „pouze“ o posouzení zakázanosti určitého jednání pro účely postihu za takové jednání. Jako správným směrem se ubírající lze charakterizovat zmínky krajského soudu o umístění záměru do oblasti přírodního parku a v blízkosti vodního toku, v čemž spatřoval významnou informaci pro posouzení účastenství. Jedná se totiž zcela jistě o otázky, jež jsou podstatné z hlediska posouzení možnosti potenciálního dotčení ochrany přírody a krajiny.

[38] Tím, kdo je povinen posoudit všechny okolnosti řízení z hlediska potenciálního dotčení zájmu chráněného zákonem o ochraně přírody a krajiny a v důsledku toho i účastenství žalobce, je stěžovatel. Negativní závěr o účastenství žalobce v řízení však stěžovatel nemůže učinit pouze s odkazem na konstatování příslušného orgánu státní správy, že zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny nebudou dotčeny. Musí zohlednit všechny okolnosti případu a svoje závěry musí řádně zdůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005 – 118, č. 825/2006 Sb. NSS). Není vyloučeno, aby svůj závěr o nepřipuštění žalobce jako účastníka řízení odůvodnil i skutečnostmi podloženými stanovisky (pro účely řešení otázky účastenství svojí povahou „pouze“ vyjádřeními) dotčených orgánů státní správy, jež však musí být přezkoumatelná

pokračování

(rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 1. 2007, čj. 1 As 33/2006 – 48, č. 1152/2007 Sb. NSS). To se v projednávané věci nestalo.

[39] Krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečného odůvodnění a vnitřních rozporů. Důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele však nemohlo být, že jeho rozhodnutí neobsahuje žádné vlastní úvahy stěžovatele a pouze odkazuje na vyjádření jiných orgánů. Takový kasační důvod by neobstál, neboť rozhodnutí stěžovatele určité vlastní úvahy obsahovalo. Krajský soud měl přistoupit ke zrušení sice rovněž z důvodu nepřezkoumatelnosti, opřené však o nepřezkoumatelné úvahy dotčených orgánů státní správy. Rovněž důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele měla být nepřezkoumatelnost úvah stěžovatele stran účastenství žalobce, byly-li podloženy pouze stanoviskem dotčeného orgánu státní správy, nadto nepřezkoumatelným. Na základě nepřezkoumatelných závazných stanovisek vydaných pro účely rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (kromě toho pro účely jiné otázky) nebo vyjádření takových orgánů nemohl stěžovatel zaujmout přezkoumatelný závěr o neexistujícím potenciálu záměru dotknout se hodnot chráněných zákonem na ochranu přírody a krajiny, a tedy i o účastenství žalobce v územním řízení. Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje i na to, že stěžovatel řádně nepostupoval podle § 149 odst. 5 správního řádu.

[40] Napadený rozsudek krajského soudu stál na formálně správném důvodu kasace rozhodnutí stěžovatele. Fakticky celý tento kasační důvod však byl materiálně nahrazen důvody uvedenými v tomto rozsudku. Nebylo tak možné uplatnit postup umožněný usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 – 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, a přistoupit k zamítnutí kasační stížnosti, protože nedošlo k pouhé korekci rozsudku krajského soudu. Důvody vedoucí krajský soud ke kasaci rozhodnutí stěžovatele totiž v podstatné míře neobstály. V projednávané věci však není důvod rušit pouze rozsudek krajského soudu v intencích usnesení rozšířeného senátu a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Citované usnesení totiž bylo učiněno před účinností novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., jež v § 110 odst. 2 písm. a) nově umožnila současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu zrušit i rozhodnutí správního orgánu. Po uvedené změně tak není důvod vracet věc krajskému soudu, neboť je zřejmé, že by při povinnosti respektovat závazný právní názor Nejvyššího správního soudu musel tyto důvody převzít a opětovně napadené rozhodnutí zrušit (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 11. 2017, čj. 9 As 269/2016 – 44, č. 3680/2018 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Napadený rozsudek spočívá na nesprávném posouzení právní otázky týkající se důvodů nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, proto jej Nejvyšší správní soud zrušil. S ohledem na důvody vedoucí Nejvyšší správní soud ke zrušení napadeného rozsudku bylo zrušeno i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), Žalovaný bude v novém řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[42] Protože je Nejvyšší správní soud posledním soudem, který se věcí zabýval, rozhodl o náhradě nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti, a to podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. podle zásady procesního úspěchu ve věci, který je třeba připsat žalobci. Náklady žalobce jsou tvořeny soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč. Součástí

náhrady je odměna za 4 úkony právní služby v podobě přípravy a převzetí zastoupení, podání žaloby, repliky k vyjádření žalovaného k žalobě a vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného z řízení vedeného zdejším soudem pod sp. zn. 9 As 242/2016, ve výši 3 100 Kč za každý z úkonů podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „advokátní tarif“). Součástí náhrady nákladů je rovněž paušální odměna za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu v celkové výši 1 200 Kč. S přihlédnutím ke skutečnosti, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží k náhradě nákladů též částka odpovídající této dani, podle § 57 odst. 2 s. ř. s., ve výši 2 856 Kč. Celková výše náhrady, již je žalovaný povinen žalobci k rukám jeho zástupce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zaplatit, činí 19 456 Kč. NSS pro úplnost dodává, že v případě, že již ze strany žalovaného byla žalobci náhrada nákladů placena na podkladě předchozích soudních rozhodnutí, bude nyní na místě zaplatit pouze částku, která do nyní přiznané výše náhrady nákladů řízení zbývá. Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu žalobci za úkon spočívající v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, neboť tento úkon byl součástí žaloby samotné. Oproti krajskému soudu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je na místě přiznat náhradu nákladů za repliku k vyjádření se žalovaného ke kasační stížnosti, neboť toto vyjádření není pouhým rozvinutím žalobních námitek, ale obsahově novou reakcí na argumentaci žalovaného.

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

V Brně 25. června 2020

Petr Mikeš
předseda senátu