



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Spolek pro Hanspaulku**, se sídlem U Beránky 2033/7, Praha 6, zastoupen Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 6**, se sídlem Československé armády 601/23, Praha 6, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **I) Ing. M. P.**, zastoupen advokátkou Mgr. Žanetou Peringrovou, se sídlem Lucemburská 2015/28, Praha 3, a osoby zúčastněné na řízení: **II) Královská kanonie premonstrátů na Strahově**, se sídlem Strahovské nádvoří 132/1, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2021, č. j. MCP6 321251/2021, sp. zn. SZ MCP6 123183/2021, OV/Mj, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2023, č. j. 11 A 13/2022-93,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2023, č. j. 11 A 13/2022-93, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2021, č. j. MCP6 321251/2021, sp. zn. SZ MCP6 123183/2021, OV/Mj. Tímto rozhodnutím žalovaný schválil stavební záměr „*Novostavba RD „VELKÁ PACHMANKA“ včetně napojení na technické infrastruktury, v katastrálním území XA, XB (v místě odstraněného objektu č. p. XC, XD, XB)“ na pozemcích v katastrálních územích XA a XE*“, ve společném územním a stavebním řízení vedeném podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

[2] Žalobce je spolkem, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, neurbanizovaných ploch, zachování a rozvoj mimo jiné také přírodního parku „XF“.

[3] Městský soud o žalobě rozhodl usnesením ze dne 4. 5. 2022, č. j. 11 A 13/2022-22. V odůvodnění uvedl, že podle § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv pouze po vyčerpání opravných prostředků, které připouští zvláštní zákon. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Proti napadenému rozhodnutí správního orgánu bylo však odvolání přípustné a dokonce obsahuje příslušné poučení o možnosti podat odvolání. Žalobce dle názoru soudu nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, jelikož nepodal proti napadenému rozhodnutí odvolání. Proto žalobu odmítl z důvodu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[4] Ke kasační stížnosti žalobce pak Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 8. 2022, č. j. 1 As 115/2022-35, zrušil usnesení městského soudu, neboť žalobce nebyl, ani neměl být, účastníkem společného územního a stavebního řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí. Nemohl tak proto ani podat odvolání podle § 81 správního řádu. Svědčila mu proto aktivní procesní legitimace; nemohl sice podat odvolání vůči napadenému rozhodnutí, mohl je však napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s.

[5] Městský soud poté rozhodl o věci nyní napadeným rozsudkem, vázán právním názorem kasačního soudu dospěl k závěru, že žalobce byl aktivně procesně legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobce je však spolkem, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny; je tak oprávněn v řízení před správními soudy vznášet pouze námitky týkající se ochrany přírody a krajiny, to znamená ochrany jedné ze složek životního prostředí vymezených v ustanovení § 2 odst. 1 nebo odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[6] Soud pak dospěl k závěru, že žalobce nebyl oprávněn namítat nesoulad záměru s územním plánem, nezákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu veřejné správy, rozpor s právními předpisy a obecnými požadavky na umístování staveb, ani nesoulad požárně bezpečnostního řešení záměru, neboť žalobní argumentace se mýjela s obsahem a předmětem činnosti žalobce. V posuzované věci byl předmětem řízení (završeného vydáním žalobou napadeného rozhodnutí) stavební záměr novostavby rodinného domu včetně infrastruktury. Nešlo tedy o ochranu životního prostředí, nejedná se o neurbanizovanou plochu ve vymezených územích, v případě odstraněného objektu se nejednalo o nemovitou památku ani o architektonicky či urbanisticky zajímavou stavbu. Z územního plánu vyplývá, že zamýšlená stavba není umístěna a povolena v historicky, architektonicky či kulturně společensky významném území. Zároveň nelze mít za to, že brojením proti danému stavebnímu záměru žalobce podporuje či prosazuje konkrétní oprávněné zájmy místních obyvatel a residentů v oblastech vyjmenovaných v předmětech činnosti žalobce jako environmentálního spolku.

[7] Věcně se tak městský soud zabýval pouze námitkou zásahu do krajinného rázu. Tu pak shledal nedůvodnou, neboť se žalovaný řídil obsahem závazného stanoviska a vyjádření Magistrátu hl. m. Prahy.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

pokračování

[8] Proti napadenému rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel nesouhlasil zejména s posouzením jeho věcné aktivní legitimace k uplatnění žalobních námitek. Dle jeho přesvědčení není možné otázku věcné legitimace stěžovatele (jakožto ekologického spolku) k uplatnění uvedených žalobních bodů vykládat tak restriktivně, jak to učinil městský soud; bylo by tím dotčeno právo spolku domáhat se ochrany svého veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí. Soud vycházel z neaktuální judikatury a nepřihlížel k mezinárodním závazkům, zejména pak k úpravě obsažené v Aarhuské úmluvě (č. 124/2004 Sb. m. s.). Všechny žalobní body uplatněné stěžovatelem bezprostředně souvisí s ochranou přírody a krajiny a životního prostředí, se zájmem na zachování kulturně společenské hodnoty území dotčeného záměrem.

[10] Obecným rámcem rozsahu přípustných žalobních námitek „environmentálního spolku“ je tedy podřaditelnost těchto námitek pod rozsah základního práva na příznivé životní prostředí v čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. právních předpisů, které toto základní právo ve smyslu čl. 41 Listiny provádějí. Na projednávanou věc pak dopadá požadavek čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, podle nějž je povinností smluvních stran zajistit, aby veřejnost, splňující kritéria stanovená ve vnitrostátním právu, mohla ve správních nebo soudních řízeních (což je nutno vykládat jako řízení před nezávislým orgánem soudního typu) uplatňovat námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím soukromých osob nebo orgánů veřejné správy v oblasti vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. K Aarhuské úmluvě je vždy třeba přihlížet jako k interpretačnímu pramenu vnitrostátní úpravy. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost výklad konformní s Aarhuskou úmluvou.

[11] Spolky jsou tedy oprávněny k podání návrhu na zrušení rozhodnutí správního orgánu v případech, kdy jde o věcně nezákonné rozhodnutí, zasahující do hmotných veřejných subjektivních práv spolku, k jejichž ochraně se členové spolku sdružili, tedy primárně práva na příznivé životní prostředí. Podmínkou je přímý a nezprostředkovaný vztah spolku k určitému území, který je dán např. sídlem spolku, vlastnictvím nemovitosti v této lokalitě anebo aktivitou vyvíjenou v dané lokalitě. Městský soud nedůvodně a nesprávně zúžil rozsah žalobních bodů, které může stěžovatel jako spolek u soudu uplatňovat. Soud se měl obsahem jednotlivých žalobních námitek a jejich souvislostí s právem stěžovatele na příznivé životní prostředí a s ochranou přírody a krajiny podrobněji zabývat v celém jejich kontextu. Pokud by je případně i poté shledal jako nepřipustné, byl povinen tento závěr pečlivě a přesvědčivě odůvodnit, a to ve vztahu ke každé jednotlivé námitce; to v napadeném rozsudku neučinil.

[12] Dále stěžovatel brojil proti nesprávnému posouzení žalobního bodu, kterým namítal nezákonný zásah do krajinného rázu. Stěžovatel je přesvědčen, že záměrem bude narušen krajinný ráz lokality nad přípustnou míru, tedy v rozporu s § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Závazné stanovisko je proto nezákonné, nepřezkoumatelné a nemohlo tvořit dostatečný podklad pro rozhodnutí ve společném řízení. Napadené rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek městského soudu je v rozporu s uvedenými právními předpisy a závaznými podklady (Zásadami ochrany krajinného rázu přírodního parku XF,

vyhláškou hl. m. Prahy č. 5/1988 Sb., jelikož využití území přírodních parků pro novou výstavbu je značně omezeno, v ochranném pásmu zvláště chráněných území – přírodní památky XG a - je nová výstavba výslovně zakázána). Tyto důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného městský soud posoudil zcela nedostatečně a nesprávně.

[13] Současně s podáním kasační stížnosti požádal stěžovatel o přiznání odkladného účinku.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s názorem městského soudu, že záměr nemůže nevratně snížit kvalitu místního prostředí a bydlení. Nijak nepoškozuje ani místní krajinu a přírodu. Dále pak reagoval na žalobní argumentaci stěžovatele.

[15] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stavba se nijak nedotýká zájmů stěžovatele. Dále popsala bývalou a stávající zástavbu v dotčeném území.

[16] Osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] V souzené věci jde o opakovanou kasační stížnost; soud se tedy nejprve zabýval otázkou její přípustnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. K přípustnosti opakované kasační stížnosti lze předně odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, v němž se konstatuje: *„Opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, závisí na konkrétních okolnostech případu.“* Platí však, že vysloveným závazným právním názorem v předchozím řízení je následně vázán městský i Nejvyšší správní soud (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021 – 50, č. 4321/2022 Sb. NSS).

[20] Kasační soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu, neboť ten dospěl k chybnému závěru o aktivní procesní legitimaci stěžovatele k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. V nyní projednávané kasační stížnosti je však meritem jiná, doposud výslovně neřešená otázka věcné legitimace stěžovatele a přípustnosti některých žalobních bodů; kasační stížnost je proto přípustná.

pokračování

[21] Hlavní otázkou v nyní posuzované věci je, zda městský soud správně posoudil rozsah žalobních bodů, které mohl stěžovatel v žalobě uplatnit. Dále pak jde také o otázku, zda městský soud správně posoudil námitku týkající se zásahu do krajinného rázu.

[22] Nejdříve se bude Nejvyšší správní soud zabývat posouzením, které žalobní body byly přípustné. Městský soud vycházel z předpokladu, že stěžovatel mohl vznášet námitky (žalobní body) pouze ve vztahu k ochraně přírody a krajiny, tedy k jedné ze složek životního prostředí tak, jak jsou vymezeny v zákoně o ochraně přírody a krajiny. S tímto názorem kasační soud nesouhlasí.

[23] V projednávané věci je relevantní hmotné právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny). Smyslem a účelem právní úpravy účasti občanských sdružení (dnes spolků) podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebních řízeních bylo, aby kvalifikovaně mohla hájit dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (rozsudek ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS). Občanská sdružení měla rovněž právo na věcné vypořádání svých námitek, pokud se týkaly zájmů, které ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny (rozsudek ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Námitky musel správní orgán posoudit v souladu s hmotným právem, a správní soud následně přezkoumával i hmotněprávní podmínky správního úkonu a rozpor s hmotněprávní úpravou (rozsudek ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53). Občanská sdružení neměla pouze žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy vycházející z jejich účastenství na správním řízení, ale mohla mít i žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud hájila práva svých sdružených členů (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Ještě vstřícněji se k této otázce Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14; v něm ve vztahu k aktivní legitimaci odmítl civilistický přístup, podle něhož je smyslem ekologických spolků pouze vystupovat jménem sdružených jednotlivců, a uvedl, že práva komunity mohou být dotčena širěji.

[24] Zákonodárce se rozhodl novelou zákona o ochraně přírody a krajiny spolky ze správních řízení vyloučit, přičemž tato úprava obstála i před Ústavním soudem (nález ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17). Ústavní soud však současně potvrdil, že pokud se spolky cítí být na svých právech zkráceny, mohou žalovat dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (bod 84 uvedeného nálezu). Je nepochybné, že tak tomu bude v případě, že jsou dotčena práva jejich členů (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14), což bude typicky při místní zakotvenosti spolku, přičemž vliv může mít i širě dopadů záměru (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295) či význam chráněných hodnot (rozsudek ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28).

[25] Z výše uvedeného tak plyne, že ekologickým spolkům nenáleží účast v řízení podle stavebního zákona na základě zmocnění v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Nicméně tato rozhodnutí pak mohou napadnout žalobou u správního soudu (jak ostatně rozhodl Nejvyšší správní soud již v předchozím rozsudku č. j. 1 As 115/2022-35). Tímto způsobem mohou bránit právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny.

[26] Obsah práva za příznivé životní prostředí, alespoň základně, vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/18, kde vyslovil: „*Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodního bohatství (preambule a čl. 7 Úst). Pozitivní závazek státu tedy mimo jiné spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.*“

[27] Dle čl. 41 Listiny se lze práv spadajících pod čl. 35 Listiny dovolávat pouze v mezích zákonů, které toto právě provádějí. Právo na příznivé životní prostředí tak musí být upřesněno prováděcím zákonem. Tímto zákonem je bezesporu také zákon o ochraně přírody a krajiny, který umožňuje tzv. ekologickým spolkům účast v některých řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny a zároveň vymezuje rozsah práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny ve spojení s čl. 41 Listiny.

[28] Spolky založené za účelem ochrany přírody a krajiny se však mohou dovolávat obecně práva na příznivé životní prostředí tak, jak jej vymezuje čl. 35 Listiny. Nikoliv tedy pouze dle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také podle jiných právních předpisů, provádějících citovaný článek. V tomto bodě neshledal Nejvyšší správní soud závěr městského soudu správným. Ten totiž uzavřel, že stěžovatel jako spolek založený za účelem ochrany životního prostředí, může vznášet žalobní body pouze v rozsahu stanoveném zákonem o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že spolky mohou hájit zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny také širěji. V rozsudku ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42, uvedl, že „*taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná*“.

[29] Jak však plyne z výše uvedeného, spolek se může dovolávat veškerých práv na ochranu příznivého životního prostředí, která jsou provedena ve smyslu čl. 41 Listiny. Možnost spolku bránit právo na příznivé životní prostředí není samozřejmě bezbřehá. Ústavní soud již v citovaném nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, konstatoval, že „*... aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic*.“ Jak uvedl kasační soud např. v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, „*hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně*.“

[30] Spolek zaměřený na ochranu životního prostředí se tedy může dovolávat práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny pouze v mezích stanovených zákonem (čl. 41 Listiny), a to také přímo žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, pokud neměl

pokračování

jinou možnost obrany. Zároveň je limitován rozsahem a předmětem své činnosti a vázán místní dotčeností.

[31] V nyní posuzovaném případě je stěžovatel spolkem, jehož cíle jsou vymezeny stanovami jako:

- a) *ochrana přírody a krajiny dle zákona č. 114/1992 Sb.*
- b) *ochrana životního prostředí*
- c) *ochrana neurbanizovaných ploch na ně (území uvedená v preambuli) navazujících*
- d) *ochrana nemovitých památek a architektonicky i urbanisticky zajímavých staveb a souborů staveb na zvoleném území*
- e) *přispívání k zachování a rozvoji historické, architektonické a kulturně – společenské hodnoty daného území*
- f) *podpora a prosazování oprávněných zájmů místních obyvatel a residentů v oblasti dopravy, služeb, zdravotnictví, bezpečnosti a trávení volného času*

To vše v lokalitách Hanspaulka, Baba (Horní Šárka), oblast Šáreckého údolí a přírodního parku Šárka – Lysolaje, stejně jako území a neurbanizované plochy, které na tyto lokality bezprostředně navazují v městské části Praze 6 a jejichž stav i činnost na nich může mít na oblast vliv. Místní příslušnost sdružení tak v tomto směru zahrnuje celé katastrální území Dejvice, Šárecké údolí, Přírodní park Šárka – Lysolaje, Lysolaje, Nebušice, Horoměřice, Veleslavín a Vokovice.

[32] Je tedy zcela zřejmé, že stěžovatel je spolkem, jehož hlavní činnost spočívá v ochraně přírody, krajiny a životního prostředí, včetně neurbanizovaných ploch v dotčené lokalitě Přírodního parku Šárka – Lysolaje. V případě přírodních parků je ochrana příznivého životního prostředí uskutečňována prostřednictvím úpravy obsažené v zákoně o ochraně přírody a krajiny (§ 12 zákona o ochraně přírody a krajiny).

[33] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že stěžovatel může věcně uplatňovat žalobní body vztahující se k záměrům či jiným zásahům ve zmíněném přírodním parku, které by mohly mít vliv na toto území.

[34] Kasační soud pak nesouhlasí se závěrem městského soudu, který uzavřel, že stěžovatelovy námitky, týkající se souladu záměru s územním plánem, rozporu s obecnými požadavky na umístování staveb a nezákonnost závazného stanoviska orgánu územního plánování, nejsou přípustné. Všechny uvedené žalobní body se totiž týkají ochrany přírodního parku, respektive chrání jeho celistvost a zachování ekologické a kulturní hodnoty. Umístění stavby či jiného záměru v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo dokonce v rozporu s územním plánem by se tak mohlo negativně promítnout do práva na příznivé životní prostředí, které je stěžovatel oprávněn bránit.

[35] Ostatně také dle § 18 stavebního zákona je cílem územního plánování „*vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“

[36] Jak plyne mimo jiné z výše uvedené judikatury, stěžovateli jako spolku, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, by také náležela možnost napadat zákonnost samotného územního plánu, a to jak v procesu jeho přípravy, tak následně před soudem žalobou. Kasační soud tak považuje za absurdní, aby se stěžovatel na jednu stranu mohl aktivně účastnit přípravy a přezkumu územního plánu, ale nemohl pak namítat, že umístění stavby je v rozporu s tímto územním plánem.

[37] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud pochybil, pokud věcně neprojednal žalobní body týkající se souladu záměru s územním plánem, rozporu s obecnými požadavky na umísťování staveb, které jsou stanoveny v pražských stavebních předpisech, a nezákonnost závazného stanoviska orgánu územního plánování. Těmito námitkami se bude muset městský soud v dalším řízení věcně zabývat.

[38] Jiná je však situace v posouzení žalobního bodu týkajícího se požárně bezpečnostního řešení záměru. Zde kasační soud neshledal, že by stěžovatel bránil práva dle čl. 35 Listiny. Ani v žalobě, ani v kasační stížnosti pak netvrdí, jakým způsobem by mohla případná nezákonnost závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru hl. m. Prahy dopadat do jeho veřejných subjektivních práv. Městský soud tedy správy vyhodnotil, že stěžovatel nebyl oprávněn namítat nesoulad požárně bezpečnostního řešení dotčené stavby.

[39] Dále stěžovatel namítal nesprávné posouzení žalobního bodu namítajícího nezákonný zásah do krajinného rázu. Nesouhlasil s hodnocením uvedeným v závazném stanovisku Magistrátu hl. m. Prahy, odboru ochrany a přírody. Dle jeho názoru stavba naruší krajinný ráz lokality svou velikostí a zastavěnou plochou.

[40] Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje, že *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.*

[41] Podle § 12 odst. 2 téhož zákona platí, že *k umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.* V § 90 odst. 1 věta druhá zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že *souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.*

[42] Přezkum závazného stanoviska (jakožto závazného podkladu pro rozhodnutí ve věci samé) je s ohledem na znění § 75 odst. 2 s. ř. s. umožněn právě v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí ve věci samé, nikoli samostatně (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS). V projednávaném případě se proto městský soud správně zabýval (mimo rozhodnutí žalovaného ve věci umístění stavby) rovněž zákonností závazného stanoviska, v souladu s jehož závěry bylo možné umístit stavbu v dotčeném území.

[43] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 86/2014 - 49: „*Pojem krajinný ráz je typickým příkladem neurčitého právního pojmu; v jeho případě*

pokračování

zákonodárce v ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. stanoví interpretační vodítko ve smyslu příkladného výčtu jeho charakteristických znaků („přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti“), i uvedení jeho konkrétních prvků, pomocí příkazu k zachování „významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině“. Hodnocení, zda, případně do jaké míry může určitý záměr zasáhnout do krajinného rázu tak, že ho změní nebo sníží, je čistě otázkou dokazování. (...) Dospějí-li tedy orgány ochrany přírody na podkladě provedeného dokazování k závěru, že daný záměr změní nebo sníží krajinný ráz do míry, která vylučuje zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka nebo vztahů v krajině, nemají na výběr, jaký právní následek s takto zjištěným skutkovým stavem spojí, a musí rozhodnout, že se souhlas s umístěním a povolení stavby neuděluje. Pro úplnost je nicméně vhodné dodat, že "zásah do krajinného rázu" se ani při sebevětší snaze nedá jednoduše objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto vždy bude, alespoň do určité míry, subjektivním skutkovým hodnocením.“

[44] V obecné rovině lze skutková zjištění potřebná pro hodnocení zásahu do krajinného rázu rozdělit do dvou okruhů. V rámci prvního z nich je správní orgán povinen shromáždit dostatek podkladů k zodpovězení otázky, co se v daném konkrétním případě rozumí „přírodní, kulturní a historickou charakteristikou určitého místa“, jaké „významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty“ se v rozhodném místě nacházejí, jak se v krajině projevuje „harmonické měřítko“ a čím se vyznačují „vztahy v krajině“. Na místě druhém se pak správní orgán zabývá tím, jak a do jaké míry tyto významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině budou negativně dotčeny umístěním zamýšleného záměru (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 209/2021-37).

[45] Nejvyšší správní soud připomíná, že správní soudy nemohou nahrazovat odborný názor správního orgánu, jenž náleží do jeho diskreční pravomoci (viz např. rozsudek ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015-24, nebo ze dne 5. 6. 2014, č. j. 9 As 95/2012-131). Hodnocení, zda a jakým způsobem stavba zasahuje do krajinného rázu, provádí správní orgán na základě správního uvážení. V případě, že v rozhodnutí správního orgánu chybí logická úvaha o správním uvážení, nebo správní orgán vykročí z jeho mezí, postupuje správní soud dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a napadené rozhodnutí zruší pro nezákonnost tehdy, když zjistí, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.

[46] Jak dále plyne z judikatury kasačního soudu, „[ú]kolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním. Úkolem soudu je posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí hledisek stanovených zákonem“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46). Rozhoduje-li správní orgán v mezích správního uvážení, jeho rozhodnutí musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79). Správní soud proto může přezkoumat, zda

správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení či jej nezneužily. V tomto směru postupoval v posuzovaném případě i městský soud. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že správní soudy svým rozhodováním nemohou nijak nahrazovat odborné závěry správních orgánů, nejsou jakýmsi dalším stupněm stavebních úřadů.

[47] Kasační soud se v tomto bodě shoduje s hodnocením městského soudu; závazné stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy obsahovalo zhodnocení zákonem a judikaturou požadovaných hledisek a přezkoumatelně se zabývalo zásahem do krajinného rázu. Stavební úřad pak ve svém rozhodnutí zohlednil závěry obsažené v závazném stanovisku. Tuto kasační námitku proto shledal nedůvodnou.

[48] V dalším řízení se tak městský soud bude muset věcně zabývat žalobními body, které se týkají souladu záměru s územním plánem, rozporu s obecnými požadavky na umístování staveb, a zákonností závazného stanoviska orgánu územního plánování.

[49] Soud rozhodl bezodkladně o věci samé, o návrhu na přiznání odkladného účinku tedy již pro nadbytečnost nerozhodoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude tento soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[51] Městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. dubna 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu