



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **Stop tunelům, z. s.**, IČO: 22879552,
sídlem Na Valech 3, 400 01 Ústí nad Labem,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, sp. zn. KUUK/038727/2022/UPS,
č. j. KUUK/084428/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 31. 5. 2022, sp. zn. KUUK/038727/2022/UPS, č. j. KUUK/084428/2022, a rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 16. 2. 2022, č. j. MMUL/OÚPSŘ/S/61567/2022/ŠulH, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2022, sp. zn. KUUK/038727/2022/UPS, č. j. KUUK/084428/2022, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem, odboru územního plánování a stavebního řádu, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 16. 2. 2022, č. j. MMUL/OÚPSŘ/S/61567/2022/ŠulH, kterým bylo vysloveno, že žalobce není účastníkem řízení ve věci vydání územního rozhodnutí o umístění stavby: „CPI Podhorský park“ Ústí nad Labem, Všebořice, na pozemku parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XR, XS, XT, XU, XV, XX, XY, XZ v katastrálním území X (dále jen „CPI Podhorský park“).
2. Žalobce se současně v žalobě domáhal zrušení výše uvedeného prvostupňového rozhodnutí a přiznání náhrady nákladů řízení.

Žaloba

3. V žalobě žalobce zrekapituloval průběh správního řízení a poukázal na to, že je spolkem, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny a životního prostředí. Uvedl, že dne 10. 2. 2022 ve smyslu § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) oznámil prvostupňovému orgánu, že je účastníkem předmětného územního řízení a hodlá se jej účastnit v rozsahu, ve kterém bude stavební úřad postupovat podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, ve kterém bylo konstatováno, že žalobce není účastníkem předmětného územního řízení, protože není uveden v § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“). O následném odvolání žalobce bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím.
4. Žalobce uvedl, že žalovaný odkazuje ve svém rozhodnutí na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj, přestože žalobce již ve svém odvolání poukazoval na sdělení Ministerstva životního prostředí, které je s uvedenou metodikou v rozporu. Žalovaný se měl dle žalobce na základě jeho námitek zabývat zákonností předmětné metodiky. Dle názoru žalobce pouhá citace přípisu Ministerstva pro místní rozvoj, který si žalovaný vyžádal a ve kterém je uvedeno, že pro výkon stavebních úřadů jsou směrodatné metodické pomůcky vydané Ministerstvem pro místní rozvoj, jako vypořádání jeho odvolacích námitek nemůže stačit. Žalobce trval na tom, že pokud je metodický pokyn argumentací účastníka zpochybněn, musí se správní orgány zabývat otázkou jeho zákonnosti.
5. Žalobce trval na tom, že ani nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, není překážkou jeho účasti v předmětném řízení. Pokud stavební úřad vykonává pravomoc svěřenou mu zákonem o ochraně přírody, mají ekologické spolky dle žalobce právo účastnit se takového řízení, přestože by se jednalo o řízení vedené společně s územním či jiným řízením. Pokud tedy stavební úřad ve vztahu i byť k jednomu z výroků bude postupovat na základě zákona o ochraně přírody, mají ekologické spolky dle žalobce právo na účast v předmětném řízení.
6. Žalobce nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že stavební úřad není orgánem ochrany přírody, neboť prvostupňovým orgánem v daném případě byl Magistrát města Ústí nad Labem a žalovaným Krajský úřad Ústeckého kraje. Podle § 75 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je orgánem ochrany přírody a krajiny jak magistrát, tak i žalovaný. Stavebními úřady jsou totiž magistrát a krajský úřad, a nikoli jejich jednotlivé odbory.
7. K poukazu žalovaného na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k otázce povolení kácení dřevin žalobce uvedl, že závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, které

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

by mohlo být přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Proto se domáhal účastenství v samotném územním řízení, ve kterém měl jeden z výroků rozhodnout o povolení kácení dřevin.

8. Žalobce trval na tom, že pokud stavební úřad společně s vydáním územního rozhodnutí povoluje kácení dřevin a případně stanovuje náhradní výsadbu, postupuje v příslušné části řízení podle zákona o ochraně přírody a uplatní se tedy § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl nejen odkaz na metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj nazvanou „*Povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v řízeních vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona*“ ze září 2021, ale rovněž vysvětlil argumentaci, o kterou se tato pomůcka opírá. Uvedl, že v žalobou napadeném rozhodnutí osvětlil, proč se cítil být vázán metodickým vedením Ministerstva pro místní rozvoj, a nikoli metodickým vedením Ministerstva životního prostředí. Zdůraznil, že je to právě Ministerstvo pro místní rozvoj, kdo je ústředním orgánem státní správy na úseku stavebního práva a bezprostředně nadřízeným žalovaného. Rovněž žalovaný poukázal na skutečnost, že v reakci na odvolací námítky žalobce oslovil žalovaný Ministerstvo pro místní rozvoj s dotazem, zda i přes opačný názor Ministerstva životního prostředí trvá na závěrech uvedených ve své metodice. Ministerstvo pro místní rozvoj žalovanému odpovědělo, že na svém názoru na věc trvá a zdůraznilo mu, že metodické pokyny jsou pro něho závazné.

Posouzení věci soudem

10. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalovaný s tím výslovně souhlasil a žalobce se po řádném poučení, že může vyslovit souhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřil.
11. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
12. Naprosto totožnou otázkou, zda lze považovat za řízení „podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny územní řízení, má-li v něm dojít k povolení kácení dřevin dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, publikovaném pod č. 4500/2023 Sb. NSS. V tomto rozsudku je uvedeno: „*Nejvyšší správní soud považuje za účelné poukázat na to, že do 31. 12. 2017 stavební zákon v § 85 odst. 2 písm. c) stanovil, že účastníkem územního Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.*

řízení jsou osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Z § 89 odst. 4 věty třetí stavebního zákona vyplývalo, že se jedná o osoby, které se zabývají ochranou veřejného zájmu. Obě tato ustanovení byla zákonem č. 225/2017 Sb. ze stavebního zákona vypuštěna (tato změna nebyla součástí vládního návrhu zákona, do zákona se dostala pozměňovacím návrhem výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj). Na zmíněná ustanovení stavebního zákona navazoval § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2017, podle nějž bylo občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, oprávněno požádat orgán ochrany přírody, 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. Občanské sdružení bylo oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, 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. Povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů se vydávala vždy v samostatných správních řízeních vedených orgánem ochrany přírody. Povolení i výjimky měly formu správního rozhodnutí, nikoliv závazného stanoviska. Tato rozhodnutí orgánů ochrany přírody a rozhodnutí vydávaná dle stavebního zákona měla charakter řetězcích se rozhodnutí, kdy jedno rozhodnutí navazovalo na druhé (viz rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84), nejednalo se o akty subsumované.

13. Dne 1. 1. 2018 vstoupil v účinnost zákon č. 225/2017 Sb., jenž zrušil § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a změnil text § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zní: „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. 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.“
14. Současně byl novelizován § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny upravující kácení dřevin rostoucích mimo les. Ten je i nadále založen na povolovacím principu (odst. 1), z něhož jsou stanoveny výjimky (odst. 2 až 4). V nově přijatém odst. 6 je stanoveno: „Ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Odstavce 1 až 5 a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně.“

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

15. *Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. k novelizaci § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny uvádí: „S ohledem na požadavek na zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů povolených v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společném řízení nebo společném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí se vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les nabírá výraznou podobu vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Závazné stanovisko bude podkladem pro tato řízení a obsah závazného stanoviska bude povolující orgán (stavební úřad) povinen převzít do výrokové části povolujícího rozhodnutí. Zákonné podmínky pro vydání závazného stanoviska budou totožné jako pro vydávání povolení ke kácení.“*
16. *Vzhledem k tomu, že novelizace § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny byla součástí vládního návrhu zákona, jenž nijak nezasahoval do účastenství spolků v územním řízení, nebylo možné předpokládat, že na formulaci tohoto ustanovení bude záležet, zda povolení ke kácení dřevin, které má povahu samostatného výroku územního rozhodnutí, zakládá účast spolků v územním řízení.*
17. *Pokud jde o § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, ten byl novelizován na základě pozměňovacího návrhu poslance Ladislava Okleštky, jenž jej při druhém čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu nijak neodůvodnil (viz stenozáznam ze dne 28. 2. 2017). Ustanovení § 56 odst. 6 s účinností od 1. 1. 2018 zní: „Zjistí-li se až po zahájení územního řízení, územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo stavebního řízení, že stavebním záměrem povoleným v tomto řízení budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha stanovené v § 49 nebo 50, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v němž orgán ochrany přírody posoudí splnění podmínek pro povolení výjimky uvedených v odstavcích 1 a 2 a může stanovit případné další podmínky povolení výjimky podle odstavce 3. Povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů včetně stanovení dalších podmínek podle odstavce 3 je součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení.“*
18. *Vzhledem k výše ve stručnosti načrtnutému průběhu legislativního procesu nelze dovozovat, že by v nyní posuzované věci aplikovatelná ustanovení § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny byla současně novelizována s nějakým jednotícím úmyslem, tedy koncepčně. Předpoklad racionálního zákonodárce, jenž důsledně a jednotně promítá svůj záměr do textu zákona, se za těchto okolností jeví spíše jako chiméra. Lze proto vycházet z toho, že jazykový výklad zákona představuje skutečně pouze prvotní přiblížení k obsahu normy, přičemž jako významnější se zdají být otázky systémových vztahů mezi jednotlivými ustanoveními zákona a jeho instituty (systémový výklad).*
19. *Lze se ztotožnit s krajským soudem, že úmyslem zákonodárce promítnutým do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo vyloučit účast spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny z řízení vedených správními orgány podle stavebního zákona (např. z územního řízení). To nicméně a priori nevylučuje závěr, že v důsledku novelizace § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba za řízení podle tohoto zákona považovat i řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem primárně podle stavebního zákona.*

20. *Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v září 2021 metodickou pomůcku pro stavební úřady (dostupnou zde KACENI-DREVIN_metodicka-pomucka.pdf.aspx (mmr.cz)) (jedná se o metodickou pomůcku, na kterou odkazuje žalovaný ve svém vyjádření a žalobou napadeném rozhodnutí – pozn. soudu). Obhajuje v ní závěr, že územní řízení, v němž se aplikuje § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, není řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona, takže v něm nenáleží účastenství spolkům zabývajícím se ochranou přírody a krajiny. Tyto spolky ovšem mají právo na informaci o řízení vedených dle stavebního zákona plynoucí z § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a mohou rozhodnutí vydaná v územním řízení napadnout žalobou u soudu. Názor tohoto ministerstva vychází z toho, že „řízení“ a posouzení podmínek pro povolení kácení dřevin provádí výlučně orgán ochrany přírody a stavební úřad rozhoduje v územním řízení zásadně podle závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, sám žádné posouzení neprovádí. Stavební úřad nevede řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a není orgánem ochrany přírody. Na uvedený metodický pokyn reagovalo Ministerstvo životního prostředí sdělením, které bylo publikováno v jeho věstníku v září 2021 (dostupné zde ZÁVAZNÉ POKYNY PRO ŽADATELE K ADMINISTRACI ŽÁDOSTÍ V RÁMCI 2. VÝZVY PRO VEŘEJNÉ BUDOVY (mzp.cz)). Ministerstvo životního prostředí dospělo k opačnému závěru, tedy že stavební úřad vede v rámci územního řízení též řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž tak spolkům náleží postavení účastníka podle § 70 odst. 3 tohoto zákona v rozsahu rozhodování o povolení kácení dřevin a výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Poukazuje na to, že stavební úřad rozhoduje v územním řízení na základě kompetence svěřené mu zákonem o ochraně přírody a krajiny o zásazích do zájmů chráněných tímto zákonem. Řízení, v němž je takové rozhodnutí vydáváno, je vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny.*
21. *Reflexe této právní otázky se v publikační činnosti chopil Josef Vedral, jehož článek K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona byl publikován v Bulletinu Stavební právo č. 1/2021 (dostupný zde untitled (spolstavprav.cz)). Formuloval názor, že § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny „stanoví, že rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, je v těchto případech součástí výrokové části rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení, tzn. řízení podle stavebního zákona. To, že je rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu, nemění nic na skutečnosti, že řízení podle § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 82a odst. 2 je pořád řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv řízením podle stavebního zákona, neboť se pořád rozhoduje podle kritérií stanovených v zákoně o ochraně přírody a krajiny a na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Jde proto o specifickou variantu společného řízení ze zákona podle § 140 správního řádu.“*
22. *Základní režim vydávání povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) a výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 1 téhož zákona) je takový, že se o těchto žádostech vede správní řízení, které je zakončeno vydáním samostatného správního rozhodnutí. Jedná se tedy o řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, jejichž účastníky se tak mohou stát podle § 70 odst. 3 téhož zákona spolky zabývajícím se ochranou přírody a krajiny.*
23. *Zákonodárce nicméně současně zavedl ve vztahu k povolení ke kácení dřevin i výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů jednu modifikaci tohoto procesu, jejímž účelem je integrace jednotlivých povolovacích řízení, které dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 probíhaly samostatně. V důsledku toho byl opuštěn stávající model řetězcích se správními akty (samostatných správních rozhodnutí navazujících jedno na druhé) a byl přijat procesní model uplatňovaný ve vztahu k subsumovaným správním aktům [§ 149 zákona č. 500/2004 Sb.,*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)), byť vykazuje specifické znaky, které pramení z toho, že došlo k integraci samostatných povolovacích řízení do jednoho řízení.

24. Má-li dojít ke kácení dřevin v souvislosti se stavebním záměrem, jenž má být povolen v územním řízení, územním řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí nebo ve společném územním a stavebním řízení (případně včetně posuzování vlivů na životní prostředí), nevedou orgány ochrany přírody správní řízení o vydání povolení ke kácení dřevin. Orgány ochrany přírody namísto toho vydávají podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny závazné stanovisko, které je podle § 90 odst. 1 věty druhé téhož zákona závazným stanoviskem podle správního řádu. Orgány ochrany přírody nevyslovují závazné stanovisko ve správním řízení (viz § 149 odst. 1 správního řádu), jedná se o úkon podle části čtvrté správního řádu, který může být vydán i před zahájením řízení ve věci samé, tj. podle stavebního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, a rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113). Závazné stanovisko nesměřuje vůči adresátovi, nezakládá, nemění ani neruší právní vztahy. Jedná se o akt subsumovaný vůči rozhodnutí vydávanému ve správním řízení (typicky vůči územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení), do jehož obsahu se promítá a skrze nějž vyvolává právní účinky navenek (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126).
25. Je nepochybné, že posouzení, zda lze povolit kácení dřevin, případně zda má být uložena povinnost k náhradní výsadbě, provádí výlučně orgán ochrany přírody v závazném stanovisku. Obsahem závazného stanoviska je stavební úřad vázán, sám není oprávněn posuzovat skutečnosti relevantní z hlediska § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, byť by byla tímto směrem vedena argumentace účastníků územního řízení (k vypořádání této argumentace si musí stavební úřad vyžádat vyjádření orgánu ochrany přírody). Vztah mezi stavebním úřadem a orgánem ochrany přírody není, pokud jde o závazné stanovisko dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, jiný než v případě dalších závazných stanovisek vydávaných podle tohoto zákona (např. dle § 4 odst. 2 nebo § 12). Jedinou (ovšem zcela zásadní) odchylkou je, že stavební úřad je povinen do územního rozhodnutí zahrnout výrok o povolení kácení dřevin a případně též o uložení povinnosti náhradní výsadby a tyto výroky odůvodnit. Přitom však do výroku i odůvodnění územního rozhodnutí promítá výlučně obsah závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, případně jeho pozdější vyjádření, která si stavební úřad vyžádal. Pokud je výrok územního rozhodnutí, jímž bylo povoleno kácení dřevin, respektive též uložena povinnost náhradní výsadby, napaden odvoláním, probíhá odvolací přezkum této části územního rozhodnutí shodně jako v případě, kdy je odvoláním proti rozhodnutí stavebního úřadu napadeno závazné stanovisko (viz § 149 odst. 7 správního řádu).
26. Funkcí závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány pro účely řízení o umístění stavby je posoudit, zda stavební záměr je akceptovatelný z hlediska veřejných zájmů, které dotčené orgány podle zákona hájí, popř. za jakých podmínek. Závaznými stanovisky se však nepovoluje nic dalšího nad rámec samotného stavebního záměru, jak je vymezen pro účely řízení o umístění stavby. Specifická konstrukce obsažená v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny však tuto funkci závazných stanovisek dotčených orgánů podstatně přesahuje. Závazné stanovisko totiž v tomto případě neslouží pouze k tomu, aby bylo povoleno umístění stavby, nýbrž rovněž k povolení kácení dřevin. To odpovídá tomu, že novelizace daného ustanovení nesledovala pouze ochranu veřejného zájmu v územním řízení, nýbrž integraci dvou samostatných správních řízení (jednoho vedeného dle zákona o ochraně přírody a krajiny a druhého vedeného dle stavebního zákona) do jediného správního řízení. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nenahrazuje povolení ke kácení dřevin, to se vydává i v režimu dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, byť tak činí stavební úřad, pro nějž je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, jenž

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

disponuje odbornými kompetencemi v dané oblasti, závazným podkladem. Samotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody neopravňuje k pokácení dřevin (viz článek Jitky Jelínkové Kácení dřevin pro účely stavebních záměrů publikovaný v Bulletinu Stavební právo č. 2/2020, dostupný zde [untitled \(spolstavprav.cz\)](https://www.spolstavprav.cz/)).

27. Z hlediska procesního lze danou situaci analyzovat následujícím způsobem. Část procesu, která ústí ve vydání závazného stanoviska dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, probíhá před orgánem ochrany přírody a nemá charakter správního řízení. Není přitom významné, zda se tato část odehrává ještě před zahájením územního řízení, nebo až v jeho průběhu. Před orgánem ochrany přírody se v tomto případě řízení nevede. Druhou část procesu představuje samotné územní řízení. To je zahájeno žádostí o vydání územního rozhodnutí, která vymezuje předmět tohoto řízení, jímž je umístění konkrétní stavby do území. Z § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny nicméně plyne, že předmět územního řízení je v případech spadajících pod toto ustanovení širší, neboť v něm má být rozhodnuto též o kácení dřevin rostoucích mimo les a případně též uložena povinnost náhradní výsadby. Jakkoliv tedy stavebník podává samostatnou žádost o vydání závazného stanoviska ke kácení dřevin rostoucích mimo les (k jejím náležitostem viz § 4 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení) a samostatnou žádost o vydání územního rozhodnutí (§ 86 odst. 1 a 6 stavebního zákona a příloha č. 1 k vyhlášce č. 503/2006 Sb.), z nichž nelze dovodit, že by předmět územního řízení rozšiřovaly o vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, vyplývá rozšíření předmětu územního řízení přímo z § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Teze, že předmětem územního řízení není rovněž vydání povolení ke kácení dřevin, není hájitelná, neboť nelze připustit, že předmětem řízení není něco, o čem je rozhodováno ve výroku rozhodnutí, jímž se toto řízení končí. Jedná se naopak o logický důsledek integrace dvou povolovacích procesů do jednoho doprovázené výslovným požadavkem, aby výrok rozhodnutí vydaného stavebním úřadem obsahoval výrok vycházející ze zákona o ochraně přírody a krajiny (závazné stanovisko nenabrazuje rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin).
28. Na výše uvedený závěr nemá žádný vliv, zda bylo závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáno před zahájením územního řízení, nebo v jeho průběhu. Vydání závazného stanoviska totiž nelze považovat za takový časový předěl, jenž by vylučoval, že se v rámci územního řízení vede i řízení o povolení ke kácení dřevin, jestliže orgán ochrany přírody vydal závazné stanovisko před zahájením územního řízení. Závazné stanovisko je toliko podkladem (byť obsahově závazným) pro stavební úřad, ovšem jeho vydání neznamena, že by bylo ukončeno projednávání povolení kácení dřevin. O povolení ke kácení dřevin je rozhodnuto až v rozhodnutí stavebního úřadu, byť vychází ze závazného stanoviska. Může být nadto předmětem posuzování v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu, pokud odvolací námitky směřují proti této části výroku rozhodnutí stavebního úřadu.
29. Stavební úřad má pravomoc a věcnou příslušnost rozhodnout o povolení ke kácení dřevin, které mu zakládá zákon o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad výrokem o povolení ke kácení dřevin rozhoduje o právních vztazích upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Okolnost, že je při svém rozhodování vázán závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, jenž v něm posuzuje splnění podmínek pro povolení ke kácení dřevin, nemění nic na výše uvedeném. Z toho plyne, že řízení vyjmenovaná v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vedená stavebním úřadem (v daném případě řízení o umístění stavby) jsou částečně řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona.
30. Lze doplnit, že pokud postačí k realizaci stavebního záměru jiné opatření stavebního úřadu, než jaké je uvedeno v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, např. územní souhlas, rozhoduje se o povolení ke kácení dřevin podle obecného režimu dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

a krajiny. Orgán ochrany přírody tedy vede správní řízení podle uvedeného zákona, jehož by se bez jakýchkoli pochybností mohly účastnit spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny. Pokud by Nejvyšší správní soud připustil, že ve věci vydání povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny stavební úřad nevede řízení podle zmíněného zákona, tedy spolek zabývající se ochranou přírody a krajiny se jej nemůže účastnit, vznikla by podstatná disproporce z hlediska práva účasti takového spolku mezi samostatným řízením o povolení ke kácení dřevin (na které navazuje územní souhlas) a řízením v téže věci, které je integrováno do územního řízení. Právo spolku účastnit se řízení, v němž se povoluje kácení dřevin, by záviselo na tom, zda samotný stavební záměr, s nímž je kácení dřevin spojeno, může být povolen územním souhlasem, nebo zda vyžaduje územní rozhodnutí. Hranice mezi těmito různými formami povolení umístění stavby přitom není dána pouze povahou stavebního záměru, nýbrž i tím, zda byly předloženy všechny nezbytné podklady (např. nepodmíněná souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů, souhlasy vlastníků sousedních pozemků). V tomto kontextu se pro závěr, že stavební úřad, jenž rozhoduje o povolení ke kácení dřevin, nevede řízení ani částečně podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nejeví jako dostatečně přesvědčivý argument, že stavební úřad není orgánem ochrany přírody (třebaže mu zákon o ochraně přírody a krajiny přiznává pravomoc a věcnou působnost rozhodnout o povolení kácení dřevin) a sám neposuzuje splnění podmínek pro povolení kácení dřevin, neboť to činí orgán ochrany přírody v závazném stanovisku.“

31. Z výše uvedených závěrů, se kterými se soud plně ztotožňuje, tedy vyplývá jednoznačný závěr, že územní řízení vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, je „řízením podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, se mohou takového řízení účastnit v pozici účastníků řízení.
32. V předmětném případě je mezi účastníky nesporné, že se v daném případě jednalo o územní řízení, v jehož rámci bylo v souladu s § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodováno mimo jiné o kácení dřevin a náhradní výsadbě. Žalobce se podáním ze dne 10. 2. 2022 domáhal účastenství v tomto řízení s poukazem na § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní orgán prvního stupně prvostupňovým rozhodnutím rozhodl o tom, že žalobce není účastníkem předmětného řízení. Žalovaný pak žalobou napadeným rozhodnutím následně odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil s odkazem na metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj.
33. Z výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně byla ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. nezákonná, neboť žalobce měl být na základě jeho přihlášení do řízení akceptován jako účastník předmětného řízení.
34. Vzhledem k výše uvedenému soud žalobou napadené rozhodnutí výrokem I. rozsudku zrušil v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost. S ohledem na to, že předmětnou vadou bylo stíženo i prvostupňové rozhodnutí, přistoupil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i ke zrušení tohoto rozhodnutí. Současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. V něm budou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
35. Soud v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl dokazování stanovami žalobce, neboť mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce je spolkem, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny. Dále soud neprovedl dokazování metodickým pokynem Ministerstva pro místní rozvoj „Povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v řízeních vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona“, sdělením Ministerstva životního prostředí „Sdělení sekce státní správy MŽP k metodické pomůcce vydané Ministerstvem pro místní rozvoj pro stavební úřady k povolování kácení dřevin rostoucích mimo lesa, výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlinstva a živočichů na základě závazných stanovisek příslušných orgánů ochrany přírody a zajištění informovanosti ekologických spolků o těchto řízeních“, a to pro nadbytečnost, neboť s ohledem na existující judikaturu nebylo nutné těmito doklady provádět dokazování. Dále soud neprovedl dokazování správním spisem žalovaného a správního orgánu prvního stupně, neboť v rámci správního soudnictví se správními spisy dokazování neprovádí.

36. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve výroku II. rozsudku uložil žalovanému zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o předmětné žalobě ve výši 3 000 Kč odpovídající uhrazenému soudnímu poplatku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 24. června 2024

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.