



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Petra Mikeše ve věci žalobce: **Bytové družstvo nájemníků Glowackého ul. č. 553 a 554**, sídlem Glowackého 4, Praha 8, zastoupený advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., sídlem Vodičkova 36, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: SMO TROJA, s. r. o., sídlem Zlínská 172, Otrokovice, zastoupené advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., sídlem Na Florenci 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2021, čj. MHMP 843665/2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2024, čj. 3 A 98/2021-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud rozhodl, že sousedé obecně mohou být účastníkem řízení o kácení dřevin podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť může být zasaženo nejen do jejich vlastnického práva, ale také pohody bydlení a práva na příznivé životní prostředí. Zda skutečně účastníkem být mají, závisí na posouzení každého případu, jak konkrétní dřeviny ovlivňují nemovitosti potenciálního účastníka.

[2] Žalobce je bytové družstvo. Je vlastníkem pozemků č. 1118/2 a 1118/3 v Praze v katastrálním území Troja, na kterých stojí panelové domy.

[3] Společnost SMO TROJA, s.r.o., osoba zúčastněná na řízení, je vlastníkem sousedního pozemku, na kterém hodlá postavit bytový dům. V řízení před Úřadem městské části Praha 8 požádala o povolení ke kácení dřevin. Původně žádala o povolení k pokácení dvou stromů, ale následně návrh zúžila na jednu borovici černou, která stojí na místě zamýšlené stavby. Tento strom má výšku 10 m a nachází se 39 m od domu žalobce.

[4] Úřad městské části dne 9. 9. 2020 kácení dřeviny povolil. Uvedl, že borovice v daném území přispívá k naplňování zdravotně-hygienické funkce zeleně a spolupodílí se na pozitivním ovlivňování mikroklimatických podmínek území. Význam kácení jedné dřeviny však není nijak zásadní a veškeré funkce a význam zeleně dostatečně zajistí další dřeviny v okolí. Zároveň společnosti SMO TROJA uložil náhradní výsadbu 16 stromů a cca 1200 keřů z důvodu zajištění pohody bydlení, a to v rozsahu stavebníkem předloženého projektu sadových úprav. Žalobce nebyl účastníkem řízení.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání opomenutého účastníka řízení. Žalovaný odvolání zamítl jako nepřipustné. Měl za to, že žalobce není účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu, jak se domáhá. U tohoto druhu účastenství by musel být prokázán dostatečně intenzivní vztah k předmětu řízení, což u žalobce není.

[6] Užití tohoto ustanovení v řízení o kácení dřevin rostoucích mimo les připadá dle žalovaného do úvahy pouze v případech, kdy důvodem pro odstranění dřevin bude jejich kolize s majetkem vlastníka sousedního pozemku. Příkladem je, pokud dřevina narušuje svými kořeny či větvemi sousední nemovitost, dřevina zcela zabraňuje přístupu světla do obytných místností, dřevina hrozí pádem na sousední nemovitost, pokácení může prokazatelně způsobit erozi půdy, která může ohrozit majetek souseda apod. V případech, kdy dřeviny pouze dotvářejí okolí určité nemovitosti, či tvoří součást výhledových poměrů z bytové jednotky, není na místě přiznávat vlastníkům sousedních nemovitostí postavení účastníka řízení.

[7] Žalovaný dodal, že ochrana životního prostředí je zabezpečena skrze speciální zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ten upravuje účastenství v řízení v § 70 tak, aby každé řízení ohledně zásahu do životního prostředí, například v podobě kácení dřevin rostoucích mimo les, nebylo zatíženo obrovským počtem účastníků. Dřeviny plní řadu významných společenských a ekologických funkcí. Řada z nich se však projeví příznivě v širším územním měřítku, jejich pozitivní působení nelze vztahovat toliko k nejbližší zástavbě či sousedním pozemkům. V případě kácení dřevin mimo les není v silách správních orgánů objektivně posoudit, kdo může vzniklou ekologickou újmu vnímat jako zásah do svého práva na příznivé životní prostředí.

[8] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které namítal, že měl být účastníkem správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[9] Městský soud žalobu zamítl. Ztotožnil se s argumentací žalovaného, kterou převzal, že žalobce nebyl účastníkem řízení.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[10] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku městského soudu bránil kasační stížností. V ní namítal, že měl být účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutím byla přímo dotčena jeho práva. Pro potřeby účastenství přitom dotčení práv postačuje tvrdit. V každém případě dotčení práv bylo v řízení prokázáno. Negativní vlivy kácení uznal i sám žalovaný.

[11] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Měl za to, že rozsudek městského soudu je správný a netrpí žádnou vadou.

[12] Společnost SMO TROJA navrhla také zamítnutí kasační stížnosti. Konkrétní dřevina podle ní nemá žádný přímý fyzický vliv na nemovitost stěžovatele. Postup stěžovatele je účelový a šikanózní.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Otázkou, kterou musí Nejvyšší správní soud v tomto řízení posoudit je, zda městský soud, potažmo žalovaný nepochybil, pokud stěžovatele nepovažovali za účastníka správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[14] Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky správního řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

[15] Z textu tohoto ustanovení vyplývá, že podmínkou, aby se dotčená osoba stala účastníkem správního řízení, je *přímé* dotčení jejích práv nebo povinností. Otázku přímého dotčení je nutno posoudit s ohledem na rozhodnutí, kterým by řízení mělo skončit. Jde-li o řízení zahájené na žádost, tak jde o rozhodnutí, kterým bude žádosti vyhověno (rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2015, čj. 1 As 62/2015-32, bod 23). Otázkou v tomto případě tak je, zda budou práva stěžovatele přímo dotčena, pokud bude žádosti osoby zúčastněné na řízení vyhověno, tedy bude jí povoleno pokácet jednu konkrétní borovici.

[16] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení podle tohoto ustanovení, stačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno (rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91; či ze dne 18. 4. 2019, čj. 1 Ads 462/2018-33, body 23-25).

[17] Judikatura k účastenství ve správním řízení je zvláště bohatá zejména v kontextu územního a stavebního řízení podle stavebního zákona. Ten má sice speciální úpravu účastenství, ale ta je formulována ohledně zde probíraného druhu účastníků obdobně – rozhodující je přímé dotčení na právu vlastnickém [viz např. § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.]. Nejvyšší správní soud ji proto považuje za inspirativní i v tomto případě.

[18] Nejvyšší správní soud pak při posuzování účastenství v územním řízení ve své judikatuře dovodil, že účastníkem řízení bude souseď pouze v případě, že jeho vlastnické

nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. (rozsudky NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, či ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25). Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, čj. 1 As 397/2019-103, bod 26).

[19] Na základě právě uvedených obecných principů Nejvyšší správní soud předně uvádí, že se stěžovatelem souhlasí, že obecné vymezení účastenství učiněné žalovaným a aprobované městským soudem je příliš restriktivní. K účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu nejde přistupovat takto restriktivně. Smyslem účastenství je, aby věci, které mohou mít přímý dopad na práva a povinnosti osob, nebyly projednávány bez účasti těchto osob. Jde o důležitý princip demokratického právního státu, který lze vyjádřit zákazem aforismu „o nás, bez nás“.

[20] Konkrétně v případě účastenství v řízeních o kácení dřevin nelze účastenství sousedů omezit na situace, popsané v rozhodnutí žalovaného, ve kterých dřeviny přímo fyzicky poškozují sousední nemovitosti. Pokud účastenství ve stavebním řízení zakládá dotčení stíněním, prachem, světlem vedlejší stavby apod., tak stejné efekty může způsobovat i vzrostlý strom v okolí. Dotčení na právech samozřejmě platí i v opačných situacích, tedy například pokud někdo odstraní objekt, který naopak žádané stínění vytvářel. Navíc i k demonstrativnímu výčtu okolností, za kterých by žalovaný souseda považoval za účastníka řízení, lze uvést, že ne všechny se týkají fyzického poškození nemovitosti. Žalovaný příkladmo uvedl také, pokud dřevina zcela zabraňuje přístupu světla do obytných místností. To však nemovitost přímo fyzicky nepoškozuje. Navíc dotčení práv takovým stíněním nelze omezit na úplné bránění přístupu světla. To je pouze otázka míry dotčení, která nemá vliv na přímot dotčení. Čili vlastnické právo souseda při kácení dřeviny může být dotčeno i bez přímé hrozby fyzického poškození nemovitosti.

[21] Dalším dotčeným právem sousedů může být právo na příznivé životní prostředí. Tomu se nakonec správní orgány věnovaly. Pokácení blízkého stromu však nemusí být pouze zásahem do práva na ochranu vlastnictví a na příznivé životní prostředí.

[22] Stěžovatel namítal primárně zásah do pohody bydlení. Ta je součástí práva na ochranu soukromí a ochranu obydlí zakotveného v čl. 10 odst. 2 a čl. 12 Listiny základních práv a svobod, respektive čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv. Z judikatury ESLP je zřejmé, že porušení práva na respektování obydlí se neomezuje jen na konkrétní nebo fyzická narušení, jako je např. neoprávněný vstup do obydlí, ale zahrnuje vlivy jako je hluk, emise, zápachy nebo jiné formy zásahu (*Giacomelli proti Itálii*, rozsudek, 2. 11. 2006, č. 59909/00, § 76). Zásahem do obydlí fyzických osob jsou tak i různé vnější vlivy, které negativně ovlivňují kvalitu bydlení (*López Ostra proti Španělsku*, rozsudek, 9. 12. 1994, č. 16798/90, § 51 a 58; *Hatton a další proti Spojenému království*, rozsudek velkého senátu, 8. 7. 2003, č. 36022/97, § 96 a 129). Kvalita bydlení je ovlivňována i okolím obydlí. To tvoří i stromy a obecněji vegetace v bezprostředním okolí. Lapidárně řečeno, pro některé osoby může být podstatný rozdíl, pokud každé ráno snídají s výhledem na krásný, vzrostlý, zdravý strom nebo na pusté prostranství.

pokračování

[23] Proto i pokácení jednoho stromu v bezprostřední blízkosti obydlí jedince jej může negativně zasáhnout na pohodě bydlení, a tedy hmotných právech. Samozřejmě vliv stromu na tuto pohodu bydlení nemusí být stejně silným zájmem, jako zájem na fyzickém nepoškození nemovitosti. To je však otázka, kterou je nutno posoudit až v rámci merita věci. Tedy vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin ve srovnání se zájmy žadatele o kácení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně životního prostředí. Nelze posouzení tohoto zájmu již definičně vyloučit tím, že se dotčené osobě neumožní být účastníkem řízení a ochranu těchto svých zájmů v řízení namítat.

[24] Podle Nejvyššího správního soudu tak správní orgán při posuzování účastenství v řízení o pokácení stromu musí vždy zvážit, zda jím nebudou dotčena práva minimálně obyvatel sousedících pozemků. Takové zvážení zahrnuje u každého případu posouzení, jak konkrétní dřeviny ovlivňují nemovitosti potenciálního účastníka. Přitom bude třeba zpravidla vzít v potaz zejména vzdálenost dřeviny od nemovitosti osoby, která se domáhá postavení účastníka, a výšku a košatost dřeviny.

[25] Nejvyšší správní soud také nepovažuje za relevantní poukazy městského soudu na více místech rozsudku, že stěžovatel neprokázal přímé dotčení svých práv. Pro účely určování účastenství v řízení není podstatné *prokázání* přímého dotčení. Účastenství se zakládá *tvrzením*, jak vyplývá i z judikatury zmíněná výše (bod [16], shodně rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2023, čj. 6 As 386/2021-64, body 20-21). Tvrzení musí být dostatečně specifické, aby z něj šlo potenciální dotčení práv dovodit. Osoba domáhající se účastenství tak musí alespoň v základních obrysech konkretizovat způsob tohoto dotčení (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, čj. 1 As 10/2021-35, bod 33). Toto tvrzení musí být samozřejmě myslitelné a mít reálný základ. Pro účely účastenství a v této fázi řízení však není vždy nutné po potenciálním účastníkovi požadovat prokázání svých tvrzení.

[26] Stěžovatel tvrdil, že kácení negativně ovlivní pohodu bydlení jeho jednotlivých členů, tím i cenu nemovitostí především ztrátou ekologické a estetické funkce vzrostlé zeleně, a to především následujících funkcí, které pozitivně ovlivňují žalobce a jeho členy – stínění, zvlhčování vzduchu, snížení teploty okolí v letních měsících, zachyt nečistot z ovzduší, tlumení hluku z dopravy, zvýšení psychické pohody atd.

[27] Dle Nejvyššího správního soudu je takové tvrzení dostatečně konkrétní. Jde o tvrzení v tomto případě relevantní a takové účinky jsou myslitelné. Mohou tak obecně založit účastenství v řízení. A to i bytového družstva, které je oprávněno hájit jak zájmy své, tak zájmy svých členů, které souvisejí s jejich bydlením. Bytové družstvo je právnická osoba založená za účelem zajišťování bytových potřeb svých členů (§ 727 odst. 1 zákona o obchodních korporacích). Nicméně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru i přes výše zmíněná, částečně chybná východiska městského soudu a žalovaného, že v tomto případě tomu tak není.

[28] Podstatné je, jak nakonec správně poukázal žalovaný, že jde o borovici nijak zvlášť velkého vzrůstu (10 m), ve větší vzdálenosti od nemovitosti stěžovatele (39 m). Představu lze získat z této fotografie, kterou zde Nejvyšší správní soud uvádí pro ilustraci (obdobné fotografie jsou součástí správního spisu). Panelový dům je dům stěžovatele a jedná se o borovici v popředí uprostřed fotografie.



[29] Borovice takového vzrůstu a vzdálenosti od nemovitosti stěžovatele zjevně neplní funkci stínění pozemku stěžovatele, či tlumení hluku. Dopady na životní prostředí, místní mikroklima a plnění funkcí jako je zvyšování vlhkosti, produkce kyslíku, tlumení teplotních výkyvů, zachycování prachu a škodlivin, se dostatečně zabýval již správní orgán prvního stupně. Z jeho rozhodnutí, které převzal i městský soud, lze vycházet. Správní orgán uvedl, že význam kácení tohoto jednoho kusu dřeviny není nijak zásadní. Veškeré funkce a význam zeleně dostatečně zajistí další dřeviny, které zůstanou zachovány. Ekologická hodnota stromu není příliš významná. Závěry žalovaného, aprobevované městským soudem, že právo na příznivé životní prostředí stěžovatele dotčeno nebude, tak ob stojí. Negativní vlivy na životní prostředí pokácením tohoto jednoho stromu budou skutečně natolik minimální, že se fakticky neprojeví. Dopady na kvalitu bydlení členů stěžovatele tedy dovodit nelze.

[30] Tento závěr není v rozporu s odůvodněním rozhodnutí žalovaného, na které odkazuje stěžovatel v kasační stížnosti. Žalovaný na s. 4-5 svého rozhodnutí uvedl, že nepochybně, že vykácení dřevin se v lokalitě negativně projeví, neboť dřeviny plní řadu významných společenských a ekologických funkcí. Nicméně to dle žalovaného nemůže zakládat účastenství osob, neboť tyto projevy se týkají širšího území. Nebylo by možno dohlédnout, kdo všechno by měl být účastníkem řízení.

[31] K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že obecná složitost určení přímého dotčení práva nemůže být důvodem pro nepřiznání účastenství. Jak již vysvětlil Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, v němž upřednostnil široké pojetí pojmu soused v kontextu dotčení práv ve stavebním řízení, nezbyvá než konstatovat, že posouzení účastenství bude vždy věcí individuálních případů. A to jak na úrovni rozhodovací praxe správních orgánů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže být dostatečným důvodem pro postup, který by zúžil prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.

[32] Není pravdou, jak uvádí žalovaný, že každá změna v území je způsobilá zasáhnout do životního prostředí a poté by byl okruh účastníků vždy neomezený. Kácení dřevin, zejména ve větším množství, může mít vliv na mikroklima v určité dané lokalitě. Pro přímé dotčení je tedy především třeba nějaký užší vztah (bydlení) k takové konkrétní lokalitě. Rozhodně nejde o situaci, že by přímé dotčení práv mohl namítat jakýkoliv obyvatel Prahy. Se vzrůstající vzdáleností dopady jako je stínění, zachycování prachu, zvyšování vlhkosti, produkce kyslíku, tlumení teplotních výkyvů a další buď zcela mizí, nebo se se znatelně oslabují.

pokračování

[33] Analogicky lze odkázat na řešení otázky přímého dotčení práv z dopravy v okolí nové stavby. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu může přímé dotčení vlastnického práva spočívat i ve zvýšení dopravy (rozsudky ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25; ze dne 13. 11. 2020, čj. 5 As 270/2019-69). Posuzuje se však, zda jde o možnost skutečnou (nikoli hypotetickou), vyplývající z podmínek umístění či provedení stavby. Nejvyšší správní soud například rozhodl, že výstavba jednoho rodinného domu u komunikace, která již obsluhuje obdobnou zástavbu, zjevně sama o sobě nepřináší nové nároky na veřejnou dopravní ani technickou infrastrukturu, a proto vlastník 200 metrů vzdálené nemovitosti, která k příjezdu používá stejnou komunikace nebude osobou přímo dotčenou na právech (rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2024, čj. 5 As 261/2023-56, body 29-32). Tedy zvýšení dopravy může obecně zakládat přímé dotčení na právech, avšak nebude tomu tak u osob bydlících ve větší vzdálenosti od stavby v závislosti na povaze nové stavby.

[34] V dané pasáži odůvodnění žalovaný obecně uváděl, že vykácení dřevin se negativně v lokalitě projeví, neboť dřeviny plní řadu významných společenských a ekologických funkcí. Netvrdil však, že životní prostředí v lokalitě stěžovatele bude pokácením jednoho stromu v této konkrétní věci negativně dotčeno. Přitom zásadní je právě posouzení dotčení práv v konkrétním případě. Těmto konkrétním dopadům na životní prostředí pokácením jednoho stromu se podrobně věnoval správní orgán prvního stupně a žalovaný z nich také vycházel, jak Nejvyšší správní soud uvedl výše (body 29-30).

[35] Úřad městské části dále také konstatoval, že estetický význam solitérního stromu je malý. Nejvyšší správní soud souhlasí. V tomto případě nejde o situaci, kdy by kousek od oken stěžovatele měl být pokácen výrazný strom, což by mělo vyšší váhu při posuzování možného negativního zásahu do pohody bydlení.

[36] Na základě těchto konkrétních skutkových okolností tedy i Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že přímý dopad do stěžovatelových práv není v této věci dán.

[37] Nakonec lze poznamenat, že stěžovatelka nemůže být účastníkem řízení z důvodu, že správní rozhodnutí uložilo také povinnost náhradní výsadby. Je pravdou, že to může ovlivnit lokalitu na několik desítek let. Není však jasné, jak by toto rozhodnutí mělo negativně zasáhnout do práv stěžovatelky. V tomto kontextu stěžovatelka nevznáší relevantní tvrzení. Navíc nejde o otázku, na kterou by mohla mít stěžovatelka vliv. K náhradní výsadbě má dojít na pozemcích společnosti SMO TROJA podle jejího projektu. Je přitom obecně výlučným právem vlastníka pozemku, jaké stromy a keře si na svém pozemku vysadí.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[40] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 soudního řádu správního má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. ledna 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu