

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně **S. t. u. ž.,** zastoupené advokátem JUDr. Petrem Kužvartem, se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4-Krč, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, Praha 1 - Nové Město, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů ze dne 27. 6. 2000, č. j. 20867/00-120,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou žalobou napadla žalobkyně rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů ze dne 27. 6. 2000, kterým bylo dle ustanovení § 58 zákona č. 71/1967 Sb. zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy ze dne 21. 3. 2000, č. j. MHMP-85409z/1999/DOP-01/Nx. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla povolena změna stavby „Soubor staveb Radlická – Strahovský tunel, 1. stavba – západní tunel“ před jejím dokončením, spočívající ve výstavbě „Přístupového tunelu k západní tunelové troubě“. Odvolací správní orgán při posouzení věci vycházel z následujícího skutkového stavu. Dne 13. 10. 1999 podala firma V. a. s., B. 1, P. 4 v zastoupení Hlavního města Prahy u odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy(dále jen MHMP) žádost o povolení změny stavby před dokončením stavby „Soubor staveb Radlická – Strahovský tunel, 1. stavba – západní tunel“. Vzhledem k tomu, že předložená žádost neposkytovala

dostatečný podklad pro posouzení uvedené stavby, byla dne 12. 11. 1999 vydána odborem dopravy MHMP výzva k doplnění žádosti a zároveň bylo rozhodnuto dle ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu o přerušení řízení za účelem odstranění uvedených nedostatků podání. Po doplnění žádosti bylo pokračováno v řízení. Dne 27. 1. 2000 vydal odbor dopravy MHMP, jako příslušný speciální stavební úřad oznámení o zahájení řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením formou veřejné vyhlášky, a to z toho důvodu, že posoudil navrhovanou stavbu jako stavbu zvlášť rozsáhlou, s velkým počtem účastníků řízení. Zároveň bylo nařízeno ústní jednání a byla stanovena lhůta pro uplatnění námitek účastníků řízení. Po přezkoumání předložené žádosti ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 stavebního zákona dospěl stavební úřad k závěru, že projektová dokumentace stavby splňuje obecné technické požadavky na výstavbu a že uskutečněním povolené změny stavby nebudou ohroženy veřejné zájmy ani nepřiměřeně omezena či ohrožena práva a oprávněné zájmy účastníků. Rovněž byly posouzeny námitky a připomínky uplatněné v průběhu správního řízení občanským sdružením S. t. u. ž. (dále jen žalobkyně). Výsledkem tohoto řízení pak bylo zjištění, že nejsou dány důvody, které by bránily povolení stavby. Dne 27. 4. 2000 podala proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobkyně odvolání, v němž namítala, že rozhodnutí trpí řadou právních i věcných vad. V prvé řadě namítala, že nebyly splněny podmínky pro pokračování v řízení po přerušení ze dne 12. 11. 1999 a že řízení mělo být ve smyslu ustanovení § 60 stavebního zákona zastaveno. Dále namítala, že se stavební úřad nevypořádal řádně s jejími námitkami uplatněnými v průběhu správního řízení. Opětovně pak uplatnila námitky zpochybňující bezpečnost silničního provozu na dokončené stavbě a požadovala jiné technické řešení. Upozornila též na skutečnost, že na rozhodnutí o přerušení řízení bylo uvedeno datum 12. 11. 1998, zatímco správní orgán prvního stupně uváděl datum 12. 11. 1999. Uvedené námitky nepovažoval odvolací správní orgán za odůvodněné. Bylo sice zjištěno, že v průběhu stavebního řízení nebyla dodržena stanovená lhůta pro doplnění podání a stavební úřad tedy skutečně měl řízení podle ustanovení § 60 stavebního zákona zastavit, tato skutečnost však nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí v rámci jeho přezkoumání v odvolacím řízení. Danou záležitost je vždy třeba posoudit ve svém celku, a není-li žádných jiných chyb, lze v řízení pokračovat, resp. v odvolacím řízení takové rozhodnutí potvrdit. Tento názor je opřen o základní zásady správního řízení, tj. zásadu hospodárnosti, jež spočívá právě v tom, že správní orgán dbá na to, aby v průběhu řízení nedošlo zbytečně ke zvyšování nákladů řízení a ke zbytečnému zatěžování účastníků řízení a dalších zúčastněných osob. Pokud jde o možné zkrácení práv účastníků ve smyslu ustanovení § 33 správního řádu, zde dospěl odvolací správní orgán k závěru, že účastníci měli možnost seznámit se v průběhu řízení se všemi podklady rozhodnutí, vyjádřit se k nim a popř. navrhovat jejich doplnění. V daném případě je tedy zřejmé, že toto procesní právo žalobkyně ani jiného účastníka řízení nebylo v průběhu řízení dotčeno. Ústní jednání bylo nařízeno oznámením o zahájení řízení ze dne 27. 1. 2000 doručeným veřejnou vyhláškou, kdy byli účastníci řízení zároveň vyrozuměni o tom, že do podkladů rozhodnutí lze nahlédnout přede dnem ústního jednání na odboru dopravy MHMP a při ústním jednání dne 2. 3. 2000 své námitky také uplatnili. K námitce, že stavební řízení mělo být zastaveno i z toho důvodu, že stavebník nedoložil všechny doklady požadované stavebním úřadem, pak odvolací orgán uvedl, že ve výzvě k doplnění žádosti stavební úřad vymezil některé doklady, o které má stavebník podanou žádost o změnu stavby doplnit. Jednalo se však o demonstrativní výčet, o čem svědčí i použitý výraz uvozovací věty, tj. aby žádost doplnili „zejména“ a následuje vymezení podkladů. Stavebník se s touto výzvou vypořádal tím způsobem, že chybějící doklady k žádosti doplnil dopisem ze dne 8. 12. 1999 či odkázal na předchozí korespondenci, kdy byly požadované doklady a stanoviska stavebnímu úřadu již předány. K doložení povolení odboru památkové péče MHMP ke kácení stromů podal stavebník vysvětlení, že tento požadavek nelze splnit, neboť nezbytnou náležitostí žádosti o povolení ke kácení dřevin

rostoucích mimo les je dle vyhlášky č. 395/1992 Sb., též zdůvodnění žádosti. Za tímto účelem vyžaduje správní orgán příslušný k vydání povolení kácení stromů právě právoplatné stavební povolení na předmětnou stavbu. Připomínku stavebníka stavební úřad uznal, a proto tento bod výzvy považoval za splněný. V této souvislosti odvolací správní orgán též poznamenal, že požadavek souhlasných stanovisek sousedů, který je uveden ve výzvě stavebního úřadu mezi doklady, o které se žádost doplní, a to jako majetkoprávní doklad ke všem stavbou zasaženým pozemkům, a který dle názoru žalobkyně nebyl při nahlížení do spisu nalezen, nemůže být kategorickým požadavkem této výzvy a taková formulace byla nepřesná a v podstatě nadbytečná. K tomuto názoru dospěl odvolací orgán na základě právní úpravy stavebního zákona, neboť stavebník musí ve stavebním řízení zábor sousedních pozemků doložit příslušnými smlouvami, jinak nelze v dalším řízení pokračovat. Z těchto důvodů byl tedy i tento bod výzvy stavebního úřadu splněn. K připomínce žalobkyně, že se stavební úřad řádně nevypořádal s námitkami účastníka řízení, lze konstatovat, že pro přehlednost a objektivní posouzení věci by bylo vhodnější, kdyby stavební úřad důvody nevyhovění námitce občanského sdružení týkající se nedoložení souhlasných stanovisek sousedů více rozebral a uvedl důvody svého rozhodnutí. Rozsáhlejším vysvětlením by se zabránilo případným nejasnostem, neboť názor na danou věc, tj. že uvedená námitka účastníka řízení je neopodstatněná, je z důvodů výše uvedených správný. To, že se stavební úřad omezil na pouhé konstatování, nemůže však být vadou, pro které by rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončením bylo zrušeno. K chybnému datu rozhodnutí o přerušení řízení, pak odvolací správní orgán pouze doplnil, že je zřejmé, že došlo k písařské chybě při vydání rozhodnutí. Ze samotného textu a obsahu rozhodnutí je však zřejmé a nijak nezpochybnitelné, že rozhodnutí bylo vydáno v roce 1999. K věcným důvodům, v nichž je zpochybňována bezpečnost silničního provozu na dokončené stavbě, odvolací správní orgán uvedl, že státní správu ve věcech bezpečnosti silničního provozu vykonává Policie ČR a v rámci ní pak příslušné dopravní inspektoráty. Z těchto důvodů je tedy stavební úřad z hlediska bezpečnosti silničního provozu vždy vázán stanoviskem Policie ČR DI. Pokud jde o námitky proti vlastnímu řešení stavby, zde odvolací správní orgán uvedl, že se jedná o námitky a připomínky, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, a ke kterým se tedy již dle ustanovení § 61 odst. 1 stavebního zákona ve stavebním řízení nepřihlíží. Na základě těchto skutečností tedy dospěl odvolací správní orgán k závěru, že v průběhu řízení, jakož i v samotném rozhodnutí nebyly shledány žádné závažné vady, které by zakládaly důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí v rámci odvolacího řízení. Je zřejmé, že nedodržením procesní lhůty nedošlo k vyloučení účastníka řízení z práva na věcném projednání jeho námitek v dalším průběhu stavebního řízení, a proto uvedené procesní pochybení nemůže být samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Z těchto důvodů rozhodl odvolací správní orgán tak, jak je ve výroku uvedeno.

V podané žalobě zopakoval žalobce svoji námitku proti průběhu správního řízení před správním orgánem prvního stupně spočívající v tom, že řada dokladů byla do správního spisu dodána až po lhůtě stanovené správním orgánem a řízení tedy mělo být dle ustanovení § 60 zákona č. 50/1976 Sb. zastaveno. Stavební úřad uložil stavebníkovi doručit předepsanou dokumentaci do 31. 12. 1999, souhlasné stanovisko Policie ČR však bylo doplněno až dopisem ze dne 6. 1. 2000, povolení odboru památkové péče MHMP ze dne 14. 1. 2000 bylo předáno až 1. 3. 2000, výpis z katastru nemovitostí byl vyhotoven až dne 1. 3. 2000, vyjádření P. ze dne 28. 2. 2000 bylo doloženo dne 1. 3. 2000 a majetkoprávní elaborát (Soubor staveb MO Radlická – Strahovský tunel (RAST) Přístupový tunel k ZTT RAST) - dokumentace ke stavebnímu povolení byla doložena až dne 1. 3. 2000. Ustanovení § 60 citovaného zákona přitom nedává prostor pro správní uvážení a jakýkoliv jiný postup stavebního úřadu je v rozporu se zákonem a je zjevně zpochybněním zákonnosti rozhodnutí a

rovného postavení účastníků řízení. V souvislosti s porušením ustanovení § 60 citovaného zákona pak došlo i ke zkrácení procesních práv žalobkyně, neboť ústní jednání spojené s místním šetřením bylo nařízeno na den 2. 3. 2000 a žalobkyně se v důsledku opožděného doplňování potřebných podkladů nemohla na toto jednání řádně připravit.

V dalším bodu žaloby pak žalobkyně namítala, že mezi podklady rozhodnutí není uvedeno klíčové závazné stanovisko odboru památkové péče MHMP ze dne 14. 1. 2000, které bylo do spisu předáno dne 1. 3. 2000. Žalobkyně však beztak obsah tohoto stanoviska zpochybňuje, a to s poukazem na skutečnost, že v únoru roku 2000 byla vypracována dokumentace ke stavebnímu povolení Soubor staveb MO Radlická – Strahovský tunel, tunel Mrázovka – stavba č. 9543 – východní tunel Rušená zeleň 1. etapa Přístupový tunel k západní tunelové troubě, 2. etapa Východní tunelová trouba, akce: Soubor staveb MO Radlická – Strahovský tunel. Z uvedeného žalobkyně dovozuje, že odbor památkové péče MHMP vydal závazné stanovisko vycházející z již neaktuální a neplatné dokumentace. V uvedených vadách spatřuje žalobkyně porušení ustanovení § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., který zajišťuje, aby v průběhu řízení byly respektovány zájmy chráněné zvláštními předpisy.

V třetím žalobním bodu žalobkyně namítala, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo porušeno ustanovení § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. v takové míře, že to zakládá jeho nepřezkoumatelnost. Výrok o námitkách účastníků řízení, k nimž nebylo stavebním úřadem přihlédnuto nebyl řádně zdůvodněn, a to především v části týkající se námitky ohledně seznamu známých účastníků řízení a souhlasných stanovisek sousedů, kteří jsou účastníky řízení.Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně spatřovala žalobkyně také v tom, že v rozhodnutí jsou stanoveny pouhé čtyři podmínky, tři z nich jsou však nesrozumitelné, protože jsou pouhým odkazem na obsah k rozhodnutí nepřipojených vyjádření dotčených orgánů nebo správců infrastrukturních sítí. Takové řešení je dle názoru žalobkyně nepřípustné. Neformální stanoviska dotčených orgánů je třeba v rozsahu podstatného obsahu vtělit do výroku rozhodnutí, jinak je výrok bez správního spisu nesrozumitelný a podmínky stanovené příslušnými orgány řádně nevymahatelné. V uvedeném spatřuje žalobkyně zkrácení svých procesních práv, neboť má právo na vydání bezvadného, srozumitelného a přesvědčivého rozhodnutí.

Ve čtvrtém žalobním bodu pak žalobkyně namítala, že prvostupňové správní rozhodnutí ani nemělo být změnovým rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 68 stavebního zákona, tedy změnou stavebního rozhodnutí na soubor staveb RAST – západní tunel ze dne 6. 8. 1998. Pokud jde o přístupový tunel k západní tunelové troubě RAST, ten je samostatnou stavbou, jež byla umístněna samostatným územním rozhodnutím MHMP ze dne 1. 10. 1998, zn. 129464/98/OUR/DI/Vod. Takto byla samostatná stavba zcela neorganicky povolena jako změna jiné samostatné stavby. Nejde jen o procedurální pochybení, ale došlo i k zásadnímu nezvládnutí vztahu územního rozhodnutí z 1. 10. 1998 a žalovaného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Procesní řešení je tak ve zjevném rozporu se stavebním zákonem. Došlo ke zmatení účastníků a k užšímu projednání věci, než předepisuje zákon (podle § 68 místo § 62 stavebního zákona), neboť jde o ucelenou stavbu, nikoli změnu jiné, dříve povolené stavby. Stavební povolení z 6. 8. 1998 spolu se svou změnou z 21. 3. 2000 tvoří zmatečný a nesrozumitelný celek. Tím jsou dotčena žalobcova procesní práva. V pátém žalobním bodu pak žalobkyně namítala, že před vydáním povolujícího rozhodnutí nedošlo k posouzení stavby z hlediska vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona č. 17/1992 Sb. a č. 244/1992 Sb., neboť celý soubor staveb městského okruhu i každý jednotlivý úsek spadají pod okruh staveb a činností, jejichž vlivy by se dotkly v případě jejich uskutečnění zájmů chráněných podle zvláštních předpisů. Takové posouzení mělo proběhnout před povolujícím

rozhodnutím, a to územním, případně stavebním nebo změnovým. Pokud není posouzení vlivů provedeno a není tedy k dispozici závěrečné stanovisko, nelze následně vydat povolující rozhodnutí podle § 11 odst. 1 zákona č. 244/1992 Sb.). Pokud takové rozhodnutí bylo vydáno, je v rozporu se zákonem. Nezákonný podklad pak mají i případná následná povolení, či změnová rozhodnutí. Posouzení vlivů na životní prostředí v daném případě prokazatelně neproběhlo. Přístupový tunel je budován ve stopě zamýšlené budoucí odbočovací větve ze západní tunelové trouby na Radlickou ulici. Nejde tedy o pouhý pomocný objekt pro stavbu hlavní. Neposouzení vlivů stavby včetně jejího provozu a užívání na životní prostředí je dle názoru žalobkyně hrubým porušením zákona č. 244/1992 Sb. i § 126 stavebního zákona. Žalobce tak byl zkrácen na právu účastnit se zákonem stanoveným způsobem procedury projednání vlivů stavby.

Napadenému rozhodnutí odvolacího správního orgánu pak žalobkyně vytýkala, že neodstranilo žádnou z výše uvedených nezákonností prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný jako odvolací orgán nesplnil dle žalobkyně povinnost plného přezkoumání napadeného rozhodnutí ve smyslu § 59 zákona č. 71/1967 Sb. Žalobkyně namítá, že se odvolací správní orgán neřídil zásadou materiální pravdy, neboť kdyby postupoval v souladu se zákonem, zjistil by, že chybějící doklady nebyly k žádosti doplněny dopisem ze dne 8. 12. 1999, či na základě předchozí korespondence, ale že byly doplňovány se značným zpožděním, a to i po dni, kdy stavební úřad nařídil ústní jednání. Žalobkyně však neuvedla, které konkrétní doklady byly až po dni 2. 3. 2000 do spisu doloženy. Žalobkyně tedy znovu tvrdila, že neměla reálnou možnost a dostatek času, aby se se všemi podklady rozhodnutí důkladně seznámila, čímž došlo ke zkrácení na jejích procesních právech. Dovozovala též znovu porušení ustanovení § 60 stavebního zákona. V dalším pak žalobkyně polemizovala s názorem odvolacího správního orgánu na nutnost dokladu povolení odboru památkové péče MHMP ke kácení dřevin rostoucích mimo les. Dle názoru žalobkyně nelze tento bod výzvy považovat za splněný tak, jak uvádí odvolací správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí, neboť stavební povolení na předmětnou stavbu bylo vydáno dne 6. 8. 1998 a vydání povolení odboru památkové péče MHMP ke kácení dřevin rostoucích mimo les tedy bylo nutné. V důsledku toho nebyl do dne podání žaloby doložen jeden ze stavebním úřadem požadovaných dokladů a neexistuje tedy dostatečný právní podklad pro posouzení navrhované stavby tak, jak požadoval stavební úřad ve smyslu stavebního zákona. Jde o nezákonnost procesní povahy, která zjevně mohla mít vliv na zákonnost finálního rozhodnutí žalovaného. Došlo tím ke zkrácení žalobkyně na jejích procesních právech.
Žalobkyně dále namítala, že okruh dokladů, jež je nutno v předepsané lhůtě doplnit, nelze dodatečně měnit s nějakou doplňující argumentací či vysvětlením. Stavební úřad mohl tento okruh změnit, nikoli však neformálně odpouštět dodání toho kterého dokladu, protože jeho doložení či nedoložení má závažné následky pro další průběh a výsledek řízení. Věc bylo možno řešit změnou procesního rozhodnutí. Takto chybně jednal žalovaný správní orgán v případě absence rozhodnutí o povolení ke kácení mimolesních dřevin, dále pak pokud šlo o majetkoprávní doklady k dotčeným pozemkům. Postup, který je ve zjevném rozporu se základními pravidly správního řízení, poškozuje účastníky řízení včetně žalobkyně na jejich právech a na právní jistotě. Dává odvolacímu správnímu orgánu, případně i správnímu orgánu prvního stupně prostor pro účelové a povrchní zamítání námitek účastníků či jejich odvolacích důvodů. Ze všech výše uvedených důvodů navrhla žalobkyně zrušení napadeného rozhodnutí odvolacího správního orgánu ze dne 27. 6. 2000 i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 3. 2000. Zároveň navrhla, aby bylo rozhodnuto o odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 250c o. s. ř.

Ve vyjádření ze dne 13. 11. 2000 žalovaný správní orgán poukázal na skutečnost, že v případě opožděného dodání podkladů musí stavební úřad zohlednit všechny skutečnosti a posoudit případné důsledky rozhodnutí o zastavení řízení. V případě, že nebylo shledáno jiných chyb a nedošlo-li takovým postupem ke zkrácení práv účastníků, lze pak v řízení pokračovat, respektive v odvolacím řízení takové rozhodnutí potvrdit. Tento názor je opřen o základní zásady správního řízení, tj. zásadu hospodárnosti, jež spočívá v tom, že správní orgán dbá na to, aby v průběhu řízení nedošlo zbytečně ke zvyšování nákladů a zbytečnému zatěžování účastníků řízení a dalších zúčastněných osob. K povolení odboru památkové péče MHPM ze dne 14. 1. 2000 pak uvedl, že toto rozhodnutí bylo doplněno stavebníkem nadbytečně, neboť se jedná o rozhodnutí týkající se východní tunelové trouby tunelu Mrázovka a vztahuje se k celkové sadové úpravě dotyčné části parku Santoška. Žalovaný správní orgán dále uvedl, že zástupcem stavebníka byla doložena vyjádření P. a. s., a to jak pro vodovod, tak i pro kanalizaci. Vyjádření P. a. s. ze dne 28. 2. 2000 bylo požadováno stavebním úřadem jako stanovisko doplňující a zastřešující. V samotném stanovisku P. a. s. je odkaz právě na vyjádření P. a. s. K předložení majetkoprávního elaborátu včetně výpisu z katastru nemovitostí pak žalovaný správní orgán uvedl, že z důvodu změny vlastnictví, vzniklé po termínu stanoveném stavebním úřadem, doplnil zástupce stavebníka tento elaborát v aktuálním znění podle posledního stavu katastru nemovitostí. Majetkoprávní elaborát byl součástí žádosti při jejím podání a následně byl v termínu doplněn. Tento elaborát však není předmětem veřejnoprávního projednání žádosti o vydání stavebního povolení. Do všech těchto dokladů měl každý účastník řízení možnost nahlédnout nejpozději při ústním jednání a nebyla mu tedy v žádném případě omezena práva na seznámení s kompletním spisovým materiálem. K námitkám vztahujícím se k postupu stavebního úřadu při stanovení termínu nařízení ústního jednání poukázal pak žalovaný správní orgán na ustanovení § 61 odst. 4 stavebního zákona. K námitce ohledně nedoložení seznamu známých účastníků řízení a souhlasných stanovisek sousedů, kteří jsou účastníky řízení, pak žalovaný správní orgán odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce ohledně náležitostí odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí, pak žalovaný správní orgán uvedl, že vyjádření dotčených orgánů státní správy účastníků řízení a správců inženýrských sítí u liniových staveb bývají značně rozsáhlá a často obsahují odkazy na další písemnosti. Jejich zapracování do podmínek rozhodnutí by znamenalo neúměrné zvětšení rozsahu stavebního povolení na úkor jeho přehlednosti. Veškerá vyjádření má stavebník k dispozici a tato byla též podkladem stavebního řízení a rozhodnutí. K námitce dovozující samostatnost stavby přístupového tunelu v západní tunelové troubě, pak žalovaný správní orgán uvedl, že tato nemůže být samostatně funkčně ucelenou stavbou a je pouze důsledkem potřeby i změny technologie výstavby západní tunelové trouby. Tato změna technologie byla vynucena především nepředvídaným ztížením geologických poměrů, v jejichž důsledku začalo docházet ke zpomalení prací a ohrožení termínu zprovoznění západní tunelové trouby, na kterém je závislé zprovoznění všech staveb mezi Zlíchovem a Strahovským tunelem. Z hlediska životního prostředí je pro rozhodnutí stavebního úřadu směrodatné stanovisko odboru životního prostředí MHMP ze dne 10. 11. 1999, jež je součástí spisového materiálu. Z důvodu, že tato stavba nebude stavbou provozovanou silniční dopravou a je součástí stavby západní tunelové trouby, nepodléhá, stejně jako stavby samotné západní tunelové trouby, posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. Tato skutečnost je nepochybně prokázána stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 4. 1998. K dovozovaným vadám napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 27. 6. 2000 pak tento uvedl, že je nutno odmítnout námitku o neformálním odpouštění dodání některého z dokladů. Předložená žádost spolu s jejím doplněním byla shledána za dostatečný podklad pro vydání rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončení. To, že stavební úřad uznal některé připomínky či vysvětlení stavebníka, nelze považovat za pochybení, neboť jak bylo

uvedeno již v předcházející části, jednalo se o připomínky oprávněné. Z těchto důvodů byly tedy body výzvy považovány za splněné. V ostatním odkázal žalovaný správní orgán na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu některé sporné skutečnosti a zjistil následující: Rozhodnutí o umístění stavby „Soubor staveb MO Radlická – Strahovský tunel, Přístupový tunel k západní tunelové troubě bylo vydáno dne 1. 10. 1998. Dne 31. 5. 1999 vydal odbor památkové péče MHMP rozhodnutím závazné stanovisko k této stavbě, v němž mimo jiné požaduje předložit dokumentaci sadových úprav navazujících na památkově chráněné parky Santošku a Skalku. Dne 14. 1. 2000 pak vydal odbor památkové péče MHMP rozhodnutím závazné stanovisko ve věci výstavby souboru staveb MO Radlická – Strahovský tunel (RAST), stavba č. 9543 východní tunel Mrázovka v němž mimo jiné stanovil podmínky pro odstranění zeleně v rozsahu předložené dokumentace. Dokumentace k oběma rozhodnutím byla stavebníkem doložena dne 1. 3. 2000. V příloze k podání ze dne 8. 12. 1999 byl stavebníkem zaslán i seznam známých účastníků řízení, v podání samém pak stavebník sdělil, že povolení ke kácení stromů od odboru památkové péče MHMP je vázáno na právoplatné stavební povolení na předmětnou stavbu. Vycházel přitom ze stanoviska odboru ochrany prostředí Úřadu městské části Praha 5 ze dne 25. 3. 1999. Dále bylo zjištěno, že majetkoprávní elaborát včetně výpisu z katastru nemovitostí byl do spisu doložen dne 1. 3. 2000, stanovisko Policie ČR DI k přístupovému tunelu k západní tunelové troubě dne 6. 1. 2000 a stanovisko P. a. s. dne 1. 3. 2000. Žalobkyně se jako účastnice řízení přihlásila podáním ze dne 4. 2. 2000 doručeným odboru dopravy MHMP dne 9. 2. 2000. Ústní jednání bylo nařízeno na den 2. 3. 2000. Jednání uvedeného dne se zúčastnili i zástupci žalobkyně Mgr. A. M. a Ing. J. K. Zde vznesli své námitky a připomínky k průběhu správního řízení, především k úplnosti podkladů doložených stavebníkem. Namítali především, že stanovisko Policie ČR bylo doloženo až po lhůtě stanovené správním orgánem, seznam známých účastníků řízení a souhlasná stanoviska sousedů, kteří jsou účastníky řízení, pak nebyla dodána vůbec. Další námitky pak byly věcného charakteru a týkaly se především bezpečnosti provozu uvnitř tunelu. Tyto námitky pak byly ještě doplněny a upřesněny dalším podáním ze dne 8. 3. 2000.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí odvolacího správního orgánu v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba proti němu není důvodná. Nejprve si soud musel zodpovědět otázku rozsahu práv žalobkyně ve správním řízení. Její účastenství je založeno ustanovením § 70 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. Jedná se tedy o účastenství podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. Žalobkyně není nositelem hmotného práva, o němž je ve správním řízení rozhodováno, ale má pouze práva procesní upravená příslušnými ustanoveními správního řádu. Dle ustanovení § 33 odst. 1 citovaného zákona má tedy žalobkyně obecně právo navrhovat důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání. Podle § 33 odst. 2 citovaného zákona jí musí správní orgán dát také možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohla vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popř. navrhnout jeho doplnění. V rámci tohoto má možnost dle ust. § 23 cit. zákona nahlížet do spisu a pořizovat z něj výpisy. Podle ustanovení § 24 odst. 1 citovaného zákona má také právo na doručení správního rozhodnutí. Z hlediska výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud posuzoval oprávněnost uplatněných žalobních bodů. K tomu je nutno předeslat, že předmětem přezkumu v daném případě je rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byť žalobkyně směřuje svoje žalobní námitky především proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Při své přezkumné činnosti se tedy soud zaměřil především na to, zda odvolací správní orgán přezkoumal rozhodnutí správního orgánu prvého stupně v celém rozsahu a zda odstranil jeho případné vady. Za

nejzávažnější žalobní bod považuje Nejvyšší správní soud námitku dovozující nepřezkoumatelnost prvoinstančního správního rozhodnutí. Ta je žalobkyní spatřována v tom, že výrok o námitkách účastníků řízení, k nimž nebylo stavebním úřadem přihlédnuto, nebyl řádně zdůvodněn, a to v části týkající se námitky ohledně seznamu známých účastníků řízení a souhlasných stanovisek sousedů, kteří jsou účastníky řízení a dále v tom, že stanovené podmínky pro změnu stavby nejsou srozumitelné, neboť jsou pouhým odkazem na obsah vyjádření dotčených orgánů nebo správců infrastrukturních sítí, které nejsou k rozhodnutí připojeny. S uvedenými námitkami se však odvolací správní orgán vypořádal dostatečně. Soud především podotýká, že výrok správního rozhodnutí musí obsahovat rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí o hmotném právu, které je předmětem správního řízení. Výrok o námitkách účastníků řízení dle ustanovení § 66 stavebního zákona a podle § 19 písm. e) vyhl. č. 132/1998 Sb. není rozhodnutím o hmotném právu, nemá samostatný význam, ale je obsahově závislý na výroku předešlém. Jednotlivými námitkami účastníků by se měl správní orgán zabývat blíže v odůvodnění rozhodnutí. Nevypořádá-li se s nimi dostatečně, jedná se o vadu rozhodnutí, sama o sobě však tato vada nezakládá jeho nepřezkoumatelnost, neboť ta může být způsobena pouze nesrozumitelností výroku rozhodnutí věci samé nebo nedostatkem skutkových důvodů pro toto rozhodnutí. V daném případě byly nedostatky odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí odvolacím správním orgánem v tomto bodu odstraněny. I Nejvyšší správní soud je toho názoru, že vyžadování seznamu známých účastníků řízení bylo v tomto případě nadbytečné a stavebníkovi byla uložena povinnost nad rámec ust. § 16 odst. 1 písm. f) vyhl. č. 132/1998 Sb. Zde navíc stavebník seznam známých účastníků připojil ke svému přípisu ze dne 8. 12. 1999. Vyjádření sousedů pak není dokladem obligátorně připojovaným stavebníkem k žádosti o stavební povolení a o povolení změny stavby před jejím dokončením. Stejně tak má Nejvyšší správní soud zato, že zapracování vyjádření dotčených orgánů státní správy účastníků řízení a správců inženýrských sítí u liniových staveb by znamenalo neúměrné zvětšení rozsahu správního rozhodnutí na úkor jeho přehlednosti. Není účelem odůvodnění správního rozhodnutí opisovat obsah spisu, ale jasně a stručně popsat skutkový stav, označit důkazy a rozebrat důvody, které vedly k rozhodnutí ve věci. Za situace, kdy každý z účastníků řízení má možnost nahlédnout do správního spisu, seznámit se s obsahem listinných důkazů zde uložených, a kdy ze správního rozhodnutí je zřejmé, o jaké důkazy se správní orgán při svém rozhodnutí opíral, nelze dovozovat jeho nepřezkoumatelnost. Z obsahu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i ze žaloby je přitom zřejmé, že se žalobkyně s listinnými důkazy uloženými ve spisu seznámila velmi podrobně.

Za druhý nejzávažnější žalobní bod považuje Nejvyšší správní soud námitku dovozující samostatnost stavby přístupového tunelu v západní tunelové troubě a tedy nutnost samostatného stavebního řízení. Námitce žalobkyně by svědčila skutečnost, že na stavbu přístupového tunelu k západní tunelové troubě bylo vydáno samostatné územní rozhodnutí dne 1. 10. 1998, čemuž by korespondovalo samostatné stavební řízení. Vzhledem k výše uvedené skutečnosti má soud zato, že postup stavebního úřadu nebyl procesně zcela adekvátní, aniž by se zabýval technickou otázkou, zda přístupový tunel k západní tunelové troubě může či nemůže být samostatně funkčně ucelenou stavbou. Zároveň však dospívá k závěru, že se jedná též o proceduální pochybení a že uvedeným postupem nedošlo ke zkrácení procesních práv žalobkyně. Podle ustanovení § 68 odst. 2 stavebního zákona v rozsahu, v jakém se změna dotýká práv právem chráněných zájmů nebo povinností účastníků stavebního řízení, jakož i zájmů chráněných dotčenými orgány státní správy, projedná stavební úřad žádost a vydá rozhodnutí, jímž buď změnu stavby povolí, přičemž rozhodne i o případných námitkách účastníků a stanoví podle potřeby další závazné podmínky, nebo žádost zamítne. Na řízení o změně se vztahují přiměřeně ustanovení

o stavebním řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že procesní práva žalobkyně v řízení o změně stavby ještě před jejím dokončením jsou v zásadě stejná jako v řízení o stavebním povolení, v daném případě by ostatně věcně bylo posuzováno totéž.

Ve třetím žalobním bodu dovozovala žalobkyně porušení ustanovení § 60 odst. 2 stavebního zákona. Tuto námitku Nejvyšší správní soud rovněž považuje za nedůvodnou. Žalobkyně je zájmovým sdružením občanů založeným především za účelem ochrany přírody a krajiny. Z tohoto hlediska může také vznášet svoje připomínky či námitky ve stavebním řízení, případně navrhovat provedení důkazů. Tím, že prvoinstanční správní orgán nezastavil stavební řízení podle § 60 odst. 2 stavebního zákona, ač pro takovéto rozhodnutí byly splněny podmínky, nikterak do uvedených procesních práv žalobkyně nezasáhl. V tomto bodu si žalobkyně přisvojila práva, která jí nepřísluší. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor žalobkyně, že její procesní práva byla zkrácena v důsledku nedostatečného času na přípravu k ústnímu ujednání pro opožděné dodání předepsané dokumentace. Je sice pravdou, že některé dokumenty označené žalobkyní byly do spisu doloženy skutečně teprve den před ústním jednáním, žalobkyně se s nimi však ještě téhož dne seznámila. Nejednalo se přitom o dokumenty obsahově rozsáhlé, a navíc šlo o dokumenty, jejichž opožděné dodání nikterak žalobkyni nebránilo vyjádřit se ke změně stavby z hlediska ochrany přírody a krajiny. O tom ostatně svědčí jak záznam z ústního jednání ze dne 2. 3. 2000, tak i jeho písemný doplněk ze dne 8. 3. 2000.

Ke čtvrtému žalobnímu bodu, v němž žalobkyně dovozuje absenci posouzení stavby z hlediska vlivu na životní prostředí ve smyslu zákona č. 17/1992 Sb. a zákona č. 244/1992 Sb., pak Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka mohla být uplatněna dle ust. § 61 odst. 1 v územním řízení, v řízení stavebním se k ní tedy již nepřihlíží. Nejvyšší správní soud proto spíše jen na okraj podotýká, že stavba přístupového tunelu k západní tunelové troubě, posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona č. 244/1992 Sb. nepodléhá, což ostatně bylo konstatováno i ve stanovisku odboru životního prostředí MHMP ze dne 10. 11. 1999.

V pátém žalobním bodu, pak žalobkyně namítala, že v přehledu důkazů, které byly podkladem pro vydání prvoinstančního správního rozhodnutí, není uvedeno klíčové závazné stanovisko odboru památkové péče MHMP ze dne 14. 1. 2000, navíc toto stanovisko je již neaktuální a vychází z neplatné dokumentace. I v tomto bodu se soud ztotožňuje s názorem odvolacího správního orgánu, že uvedené stanovisko bylo vyžadováno prvoinstančním správním orgánem nadbytečně a není tudíž chybou, že nebylo uvedeno v přehledu důkazů v odůvodnění jeho rozhodnutí. Závazné stanovisko odboru památkové péče MHMP ke stavbě přístupového tunelu k západní tunelové troubě bylo totiž vydáno již dne 31. 5. 1999, je v přehledu důkazů v odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí a nachází se rovněž ve správním spisu. Uznáním vysvětlení stavebníka o nemožnosti předložit v dané fázi řízení povolení ke kácení stromů v chráněném parku Santoška není porušením procesních práv žalobkyně, neboť jí nikdo nebránil, aby uvedenou námitku v odvolacím řízení vznesla, odvolací správní orgán se jí zabýval a v rámci své pravomoci o ní rozhodl. K tomu Nejvyšší správní soud pouze dodává, že v případě kácení dřevin rostoucích v památkově chráněných zahradách a parcích, které se provádí v rámci obnovy a údržby kulturní památky (pod což spadají i úpravy prováděné v důsledku stavebního řízení dle ust. § 14 odst. 4 z. č. 20/1987 Sb.) je možno toto kácení kvalifikovat jako výkon oprávnění podle zvláštních předpisů (v tomto případě § 9 a násl. cit. zákona). Na tento případ se vztahuje ust. § 8 odst. 2 z. č. 114/1992 Sb., z něhož lze dovodit, že ke kácení v daném případě není nutné povolení, ale kácení musí být písemně oznámeno nejméně 15 dnů předem orgánu ochrany přírody,

který je může, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin nebo rozsahu zvláštního oprávnění, pozastavit, omezit nebo zakázat. Příslušným orgánem státní správy ochrany přírody je podle § 76 odst. 4 cit. zákona v daném případě Úřad městské části Praha 5. Ten zajisté postupuje pokud možno v dohodě s orgánem památkové péče, nemůže se však jednat o nějaké další „povolení“ tohoto orgánu, jak je nepřesně uvedeno ve stanovisku odboru ochrany prostředí Úřadu městské části Praha 5 z 25. 3. 1999. I kdyby totiž bylo ke kácení třeba povolení, byl by k jeho vydání kompetentní orgán ochrany přírody nikoliv orgán památkové péče. Pravomoc orgánů památkové péče se vyčerpává vydáním závazného stanoviska dle ust. § 14 odst. 3 z. č. 20/1987, což v daném případě bylo splněno. Nebylo tedy vadou řízení, že stavebník „povolení“ odboru památkové péče MHMP ke kácení dřevin v památkově chráněném parku Santoška nepředložil. Žalobkyně tím také nikterak nebyla zkrácena na svých procesních právech.

Vzhledem k tomu, že soud neshledal ve správním řízení takové vady, kterými by byla zkrácena procesní práva žalobkyně, žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Vzhledem ke změně procesních předpisů, kdy dne 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, nerozhodoval již soud o návrhu na odklad vykonatelnosti správního rozhodnutí dle ustanovení § 250c o. s. ř.

Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady řízení přesahující rozsah jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. 2. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu