

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve Svahu 531/1, Praha 4, zastoupen JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2010, č. j. 10 Ca 319/2007 – 42,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2010, č. j. 10 Ca 319/2007 – 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2010, č. j. 10 Ca 319/2007 – 42, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále jen „ministerstvo“) ze dne 4. 9. 2007, č. j. 626/2007-120-STSP/2, kterým bylo potvrzeno usnesení Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy ze dne 15. 5. 2007, č. j. MHMP-161436/2007/DOP-01/Je, o nepřiznání statutu účastníka řízení o vydání stavebního povolení na stavbu Městský okruh v úseku Myslbekova – Pelc – Tyrolka, stavba č. 9515 Myslbekova – Prašný most, stěžovateli, a to s poukazem na absenci dotčených zájmů ochrany přírody a krajiny ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že se neztotožňuje se stěžovatelem v tom, že by stanovisko odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 26. 7. 2006 v části seznatelného závěru k otázce vlivu stavby na krajinný ráz podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo formálně či věcně vadné. Jasně z něj vyplývá, že povolením stavby nemůže být snížen či změněn krajinný ráz, neboť se jedná o stavbu v silně antropizovaném městském prostředí v místě frekventované křižovatky včetně

železničního přejezdu. Podle názoru městského soudu jde v předmětné věci výlučně o posouzení otázky, zda stěžovatel, kterým je občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, má právo účastnit se řízení o vydání stavebního povolení jako účastník. Ministerstvo postupovalo zcela v souladu se zákonem, pokud stěžovateli nepřiznalo právo účasti ve stavebním řízení, neboť ust. § 109 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) jako zvláštní ustanovení k obecné úpravě v zákoně č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen “správní řád“) skutečně omezuje okruh účastníků stavebního řízení tak, že taxativně stanoví jejich okruh s vyloučením účastníků typu stěžovatele. Zákonodárce tedy občanská sdružení do okruhu možných účastníků stavebního řízení nezahrnul, což je z ustanovení § 109 odst. 1 stavebního zákona zcela zjevné. Pokud stěžovatel své právo účasti v řízení o vydání stavebního povolení odvozuje od speciality zákona o ochraně přírody a krajiny ke stavebnímu zákonu a argumentačně dovozuje, že i ve stavebním řízení nelze abstrahovat od požadavku na účast veřejnosti, neboť i v něm jde o ochranu zájmů, které spadají do úpravy zákona o ochraně přírody a krajiny, nelze se s ním ztotožnit. Účast stěžovatele je zajištěna v řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny a nelze ji rozšiřovat i na účast ve stavebním řízení, neboť pro to není žádná zákonná opora. Ustanovení § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny jasně vymezovalo úpravu tohoto zákona a předpisů vydaných k jeho provedení jako zvláštní předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství. Závěru, že by stěžovatel měl být účastníkem stavebního řízení, by bylo možno přisvědčit pouze v případě, pokud by vyloučením účasti občanských sdružení došlo k zásahu do ústavně garantovaných práv, jež občanským sdružením tohoto typu náleží. Pokud jde o řízení, jehož předmětem je povolování staveb, nelze opodstatněnost účasti veřejnosti z důvodu řešení otázek ochrany životního prostředí z platné právní úpravy dovodit, neboť se nejedná o řízení, jehož předmětem jsou otázky týkající se přímo životního prostředí, ochrany přírody či krajiny apod. Zákon však tento typ řízení a jeho předmět vymezil jako řešení povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů apod., přičemž předmětem těchto řízení již není řešení otázek typu vlivu staveb na životní prostředí, neboť tyto se řeší v předcházejících řízeních. Městský soud odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, v němž byla posuzována otázka účasti veřejnosti v kolaudačním řízení a vyjádřil názor, že zákonodárce neshledal legitimní důvod pro účast občanských sdružení ve stavebním řízení, což jasně vyjádřil rozdílnou úpravou okruhu účastníků územního řízení v § 85 stavebního zákona a stavebního řízení v § 109 stavebního zákona. Na druhou stranu nelze podle městského soudu veřejnost ze stavebního řízení zcela vyloučit, neboť právo na informace a právo na dohled a kontrolu provádění staveb je nutno za všech okolností plně zachovat. Toho lze však docílit i bez přímé účasti občanských sdružení v tomto řízení v procesní pozici účastníka. Stěžovatel má právo účastnit se řízení stavebnímu řízení předcházejících, čímž lze považovat jeho právo za dostatečné, přičemž v rámci přezkumu této otázky jsou zachovány i kautely, jež jsou ustaveny pro účast v užším vymezení a pro účastenství stěžovatele v těch řízeních, která lze považovat pro jeho činnost za potřebná a žádoucí pro realizaci ústavních práv, jež má stěžovatel jako zástupce veřejnosti v předmětu své činnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle jeho názoru se městský soud dopustil hrubé desinterpretace zákona, a to ve vztahu k ustanovení § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podstatou je nepřiznání postavení účastníka řízení, ačkoli povolovanou stavbou bylo zasaženo do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, a to především masovým kácením mimolesních dřevin, jež jsou pod jeho ochranou, ale také v jiných ohledech. Měl být pečlivě posouzen krajinný ráz, protože jde o mohutný zásah do urbanizované krajiny, jež má rovněž svůj dochovaný ráz, který je předmětem ochrany. Ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny se na předmětnou stavbu nevztahuje, když nebylo prokázáno, že zde bylo územním nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání, a ani nebylo prokázáno, že podmínky ochrany krajinného rázu byly dohodnuty s orgánem ochrany přírody. Tyto skutečnosti se stavebník ani stavební úřad nepokusili ve správním řízení prokázat. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, v němž je obsažena opačná argumentace, než kterou použil městský soud, kterou si stěžovatel plně osvojuje. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že dne 14. 2. 2007 podal Magistrát hlavního města Prahy, odbor městského investora žádost o vydání stavebního povolení na stavbu Městský okruh v úseku Myslbekova – Pelc – Tyrolka, stavba č. 9515 Myslbekova – Prašný most. Cílem stavby je podle obsahu této žádosti převzít svou kapacitou a atraktivitou většinu dopravních vztahů směřujících přes centrum města a rozvést je po obvodu k jednotlivým cílům, a tím umožnit co největší plynulost dopravy. Bezkonfliktním ukrytím městského okruhu pod povrch s výjimkou navazujících křižovatek lze dosáhnout výrazného ekologického efektu. Stavba se nedotýká lesních pozemků. Součástí budování díla je kácení dřevin s tím, že stavebník předpokládá povolení ke kácení dřevin dodat do ústního jednání stavebního řízení. Předmětem stavebního díla jsou práce týkající se vodohospodářských zařízení, které budou řešeny samostatným vodoprávním řízením. Stavba nezasahuje do vodního toku a záplavového pásma. Dne 12. 4. 2007 oznámil stěžovatel svoji účast ve stavebním řízení a žádal, aby s ním bylo jednáno jako s účastníkem. Současně upozornil na to, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním právním předpisem ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu, což platí plně i pro stavební zákon. Dále uvedl, že zájmy ochrany přírody a krajiny jsou předmětnou stavbou dotčeny, což si ověřil v územním řízení. Svoji účast ve stavebním řízení odvozuje z ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody, který se vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak výše uvedené ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Již před podáním žádosti o vydání stavebního povolení byla k předmětné stavbě vydána stanoviska dotčených orgánů. Z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny uvedl Magistrát

hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí ve stanovisku ze dne 26. 7. 2006, že povolením stavby nemůže být snížen či změněn krajinný ráz, protože se jedná o stavbu v silně antropizovaném městském prostředí v místě stávající frekventované křižovatky komunikací včetně železničního přejezdu. Součástí stavby je realizace podzemních garáží. Celá stavba s výjimkou křižovatky je řešena v hloubených a ražených tunelech. Proto nebude vydáno správní rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Úřadu městské části Praha 6, odbor péče o prostředí ve stanovisku ze dne 26. 8. 2005 uvedl, že stavba bude vyžadovat kácení dřevin. O kácení dřevin bude rozhodnuto samostatným správním rozhodnutím.

Podle ust. § 70 odst. 1 až 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, 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. 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 správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení.

K povaze úpravy účastenství v ust. § 70 zákona o ochrany přírody a krajiny se Nejvyšší soud již vyjádřil např. v rozsudku ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS, a dostupný na www.nssoud.cz, ve kterém uvedl, že *„účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny*“. Ve správních řízeních veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány těmito námitkami musí věcně zabývat. Zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně. Z toho, že sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, je oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž dostávalo do pozice univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80, www.nssoud.cz). Je-li občanské sdružení odvozující své účastenství ve správním řízení z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobcem, musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení a toto tvrzené zkrácení musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Občanské sdružení tedy není legitimováno k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených

daným občanským sdružením (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 - 251).

Pokud jde o otázku účastenství stěžovatele ve stavebním řízení, okruh účastníků řízení je definován v § 109 stavebního zákona taxativně. Podle odst. 1 tohoto ustanovení je účastníkem stavebního řízení a) stavebník, b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písm. g), c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, g) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu. Podle odst. 2 citovaného ustanovení nejsou účastníky stavebního řízení nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.

Na rozdíl od vymezení účastníků územního řízení není v ustanovení 109 stavebního zákona výslovně uvedeno, že mezi účastníky je nutno řadit i takové osoby, jimž je účastenství ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů. Z toho městský soud dovodil, že účastenství jiných osob než takových, které jsou v § 109 odst. 1 stavebního zákona uvedeny, je vyloučeno. Otázkou, zda při absenci výslovného odkazu na osoby, jimž je účastenství ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů, může zvláštní zákon založit účastenství osob neuvedených v § 109 odst. 1 stavebního zákona i nevýslovně, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku, jehož argumentaci si stěžovatel osvojil, ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, publ. pod. č. 2127/2010 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz. V tomto rozsudku bylo vysloveno, že: „*Zákonné ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonodárce může takový odkaz do zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nejpřesněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla lex specialis derogat generali aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.*“ Dále v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyjádřil právní názor, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Pro posouzení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, stanovil kritériem pouze skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, a neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak vyslovil přesvědčení, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich

mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny tím, že „*dle právního stavu rozhodného pro posouzení věci zákon o ochraně přírody a krajiny samotný svou povahu zákona zvláštního vůči zákonu stavebnímu výslovně deklaroval. Ani následné vypuštění § 90 odst. 4 ze zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb. však nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona.*“ Právní stav rozhodný pro posouzení citované věci je přitom shodný s právním stavem rozhodným pro posouzení dané věci stěžovatele.

V rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 – 111, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud doplnil, že „*...nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v ust. § 109 stavebního zákona, jak to v nyní projednávané věci učinil městský soud, ale je nezbytné vycházet z pravidla lex specialis derogat generali, kdy ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k ust. § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. V návaznosti na shora uvedené je potom třeba zkoumat, zda mohou být v takovém řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a zda jsou v daném případě splněny další požadavky stanovené ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.*“ Uvedený závěr přitom není v rozporu s názorem, který vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, na které odkazuje městský soud, ve vztahu k tehdy platné právní úpravě stavebního řízení: „*Stavební zákon obsahoval v ustanovení § 59 obecnou úpravu účastníků stavebního řízení, ve které se výslovně uvádělo, že účastníky stavebního řízení jsou kromě osob výslovně uvedených, též další osoby o nichž to stanoví zákon. V původním textu zákona toto vymezení účastenství ve stavebním řízení nebylo a dostalo se tam až po přijetí zákona o ochraně přírody a krajiny na základě zák. č. 83/1998 Sb., kterým se novelizoval stávající stavební zákon č. 50/1976 Sb., a to s odůvodněním, že se okruh účastníků stavebního řízení tímto ustanovením rozšiřuje o občanská sdružení, uvedená v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Jen ve vztahu k obecnému vymezení účastenství ve stavebním řízení lze proto považovat úpravu v zákoně o ochraně přírody a krajiny za speciální a nepochybně tomu tak bylo i před uvedenou novelou, která jen odstranila pochybnosti v tomto směru.*“

Pro úplnost je třeba uvést, že k pozitivním podmínkám aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy existenci takového řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, a zároveň existenci a aktivitě občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny za splnění dalších náležitostí, se přidává podmínka negativní, nevyloučení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny úpravou účastenství ve zvláštním právním předpisu. Tak je tomu v případě § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, jak Nejvyšší správní soud dovodil ve svém usnesení ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz: „*...zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek v § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu, (zvláštní předpis jim takové postavení přiznává). Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) toliko ve správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec, a platí tam § 14 odst. 1 správního řádu anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1*

správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a a contrario tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona." Tato úprava je přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111, www.nssoud.cz, v souladu s mezinárodněprávními závazky České republiky, jmenovitě s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva). Pouze právní normy konstruované jako restriktivní, výslovně uzavřené dopadu jiných norem stejné síly a speciality, tedy vylučují užití zvláštních norem zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona takovou povahu nemá.

Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje se závěrem městského soudu, že účastenství stěžovatele nemohlo být založeno ustanovením § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozhodnou právní otázku proto městský soud neposoudil správně.

V dalším řízení se bude městský soud zabývat dalšími otázkami rozhodnými pro posouzení, zda stěžovatel měl být účastníkem předmětného stavebního řízení. Zejména bude třeba posoudit, zda v tomto řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 věta první *in fine*). Bude tedy na městském soudu, aby posoudil možnost dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, zejména ve dvou oblastech, jež zmiňuje stěžovatel v žalobních námitkách.

Tou první oblastí je možný zásah do krajinného rázu. V této souvislosti je třeba posoudit, zda v daném případě pojmově (materiálně) může vzhledem k povaze, rozsahu a očekávaným vlivům povolované stavby na své okolí jít o zásah do krajinného rázu. V tomto ohledu lze poukázat zejména na rozlišovací kritéria formulovaná v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65, www.nssoud.cz. Zohlednit bude třeba i názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007 - 191, www.nssoud.cz, v němž se uvádí: „*Nově plánovaná stavba nemusí být zásahem do krajinného rázu v silně zastavěném území bez přírodních prvků, zvláště nevybočuje-li svými rozměry či charakterem z poměrů již existující zástavby. Na druhé straně však může znamenat zcela zásadní zásah do krajinného rázu, je-li budována na zdaleka viditelných místech, zahušťuje-li dosavadní relativně řídkou zástavbu či má-li být začleněna do území, v němž jsou významnou měrou zastoupeny přírodní prvky jako les, výrazné nezastavěné svahy, vodní toky apod.*" Dospěje-li městský soud k závěru, že pojmově (materiálně) o zásah do krajinného rázu jde, bude na něm, aby na základě skutkových zjištění vyhodnotil, zda na posuzování zásahu zamýšlené stavby do krajinného rázu dopadá výluka zakotvená v nynějším (od 1. 1. 2007 účinném) znění § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Co je zastavěným územím, resp. zastavitelnou plochou, definuje ustanovení § 2 odst. 1 písm. d), resp. f) stavebního zákona.

Druhou oblastí, kde připadá v úvahu dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je ochrana dřevin. V dané věci je podle obsahu rozhodnutí správních orgánů zřejmé, že k realizaci stavby je nutné pokácení dřevin rostoucích mimo les, přičemž nelze vyloučit, s ohledem na rozsah kácení, že bude nezbytné povolení ke kácení dřevin podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zájem na ochraně dřevin je jedním ze zájmů ochrany přírody a krajiny chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 7 a § 8). Okolnost, že při realizaci stavby připadá v úvahu kácení dřevin, již sama o sobě zakládá možnost účastenství občanských sdružení podle § 70 odst. 2 citovaného zákona na řízení o povolení stavby, neboť kácením dřevin nepochybně může být dotčen zájem na jejich ochraně. Skutečnost, že o povolení ke kácení dřevin rozhoduje orgán ochrany přírody a krajiny v samostatném řízení, ještě neznamená, že zájmy ochrany přírody a krajiny spočívající v zájmu na ochraně dřevin rostoucích mimo les před poškozením nebo ničením nemohou být dotčeny ve stavebním řízení. Již v tomto řízení se totiž v podstatné míře předurčí případný budoucí osud dřevin, neboť se určí (s ohledem zejména na technické, funkční a případně i estetické či architektonické požadavky na řádné provedení stavby), v jakém rozsahu a na jakých konkrétních místech bude třeba k realizaci stavby pokácet určité dřeviny. K tomu, aby zájmy na ochraně dřevin byly patřičně chráněny, je na místě, aby v jejich prospěch vystupovala dotčená veřejnost reprezentovaná občanským sdružením podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Potvrdí-li se tedy, že v daném stavebním řízení skutečně přichází v úvahu kácení dřevin, přičemž je na městském soudu, aby se touto skutečností v řízení o žalobě zabýval, nelze stěžovatele vyloučit z účastenství ve stavebním řízení.

K roli občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízení není blokace, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých. Tuto roli má plnit i stěžovatel v případě svého účastenství ve stavebním řízení. Bude na příslušném stavebním úřadu, aby konkurující si zájmy zhodnotil, zvážil význam každého z nich a nalezl optimální řešení. To mimo jiné znamená, že převáží-li jiné důležité veřejné nebo soukromé zájmy, např. veřejný zájem na zajištění bezpečnosti a plynulého provozu na budované komunikaci či soukromý zájem vlastníka na to, aby svůj pozemek využil zásadně podle svých úvah a potřeb (drží-li se v mezích ústavně konformní, tedy zejména zákonem stanovené a proporcionální veřejnoprávní regulace), budou tomu muset, a to třeba i ve velmi rozsáhlé míře, ustoupit i dotčené zájmy na ochraně dřevin. Je na správních orgánech, aby v odůvodnění svých rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyjádřily, které konkurující zájmy braly v úvahu, jakou jim přisuzovaly důležitost a jakým způsobem nalezly v uvedené konkurenci zájmů optimální řešení. V rámci toho se musí vypořádat i s věcnými argumenty uplatněnými občanským sdružením, je-li účastníkem řízení, pohybují-li se v mezích, v jakých je toto sdružení oprávněno být jakýmsi „advokátem“ veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny, jak to již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80, publ. pod č. 2061/2010 sb. NSS a na www.nssoud.cz, *„[s] námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení*

hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem (srovnej zejména § 1 až § 3 citovaného zákona). V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají.“

V případě, že ve stavebním řízení byla stavba povolena tak, že z podmínek pro ni stanovených vyplývá nezbytnost kácet dřeviny v určitém rozsahu, bude to zpravidla signálem pro orgán ochrany přírody a krajiny, že je dán závažný důvod ve smyslu § 8 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, jakkoli řízení podle tohoto ustanovení je procesně nezávislé na řízení stavebním. Bude tomu tak proto, že orgán ochrany přírody a krajiny se může v takovém případě zpravidla důvodně domnívat, že stavební úřad při rozhodování zvážil všechny konkurující si zájmy a zvolil nejvhodnější řešení. Nepovolit kácení by pak v případě stavebněprávně povolené stavby bylo na místě zpravidla pouze v případě, kdy by zájem na zachování dřevin byl s ohledem na jejich funkční a estetický význam natolik mimořádně intenzívní, že by převážil i nad právem stavebníka užít pozemku, k němuž má vlastnické nebo jiné od něho odvozené právo opravňující jej v rovině soukromého práva stavět nebo nad veřejným zájmem, jejž má zamýšlená stavba naplnit, jde-li o stavbu takového charakteru (např. většina staveb dopravní infrastruktury či některé nemocnice, sportoviště nebo školy).

Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty prvé s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 4. května 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu