



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNE M REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **H. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2004, čj. 520/199/04, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2005, čj. 10 Ca 50/2004 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.1

Správa Chráněné krajinné oblasti Slavkovský les (Správa CHKO) rozhodnutím ze dne 27. 10. 2003, čj. 5505/03, neudělila žalobci souhlas s navrhovaným vydáním stavebního povolení pro změnu stavby před dokončením podle předložené stavební dokumentace [§ 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)]. Žalobce navrhoval změnu stavby před dokončením z původního dřevníku (přístřešku na skladování dřeva) na stavbu restaurace (občerstvení) s kapacitou 50 osob, a to v oblasti nadregionálního biokoridoru Údolí Ohře v lokalitě Svatoušských skal patřících do nadregionálního biocentra v druhé zóně ochrany přírody chráněné krajinné oblasti Slavkovský les. Správa CHKO odůvodnila své rozhodnutí trvale nevyhovujícím stavem přetížení daného území obsluhým provozem motorových vozidel na účelové příjezdové komunikaci a kumulací hluku a návštěvnosti, která není zacílena na poznávání přírody, ale na využívání pohostinských služeb. Dalšími důvody byly nežádoucí důsledky pohostinského provozu, poškozující přírodní prostředí a rozpor se smyslem a zájmy ochrany přírody.

I.2

Žalobce napadl shora citované rozhodnutí odvoláním, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 23. 2. 2004, čj. 520/199/014. Žalovaný se zcela ztotožnil s názorem Správy CHKO v tom, že není žádoucí rozšiřovat provoz v lokalitě nadregionálního biocentra v druhé zóně ochrany přírody chráněné krajinné oblasti, a neshledal v rámci svého přezkumu ani žádné procesní nebo věcné pochybení správního orgánu prvního stupně.

II.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 21. 1. 2005, čj. 10 Ca 50/2004 - 35, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud především neshledal důvodnou námitku žalovaného, že je jeho rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. b) s. ř. s.], a naopak uzavřel, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., podléhající přezkumu ve správním soudnictví.

Dále městský soud konstatoval, že rozhodnutí a jemu předcházející řízení trpí procesními vadami, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, totiž nemá podle městského soudu dostatečnou oporu pro závěr ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Městský soud správním orgánům vytkl, že součástí spisu není projektová dokumentace změny stavby, jejíž bližší popis vyplývá z oznámení o zahájení řízení o udělení souhlasu k povolení změny stavby. Pro přezkoumání navrhovaného záměru ve vztahu ke stanoveným ochranným podmínkám v daném území však tento popis není podle městského soudu dostatečným podkladem a ani v napadeném rozhodnutí není obsaženo hodnocení návrhu na změnu stavby co do rozsahu a ve vztahu ke konkrétním ochranným podmínkám v daném území. V rozhodnutí tak chybí hodnocení, z jakých konkrétních důvodů je navrhovaný záměr žalobce nepřipustný, resp. v rozporu se stanovenými konkrétními podmínkami ochrany.

Nesouhlas správních orgánů se změnou, založený na předpokladu, že by zřízením dalšího provozu došlo k nepřiměřenému zatížení území provozem motorových vozidel a návštěvností cílenou pouze k využívání služeb pohostinství, se podle městského soudu neopírá o žádný podklad k tomu, jaká je kapacita stávajících zařízení, jaká omezení již musela být stanovena pro jejich provoz z důvodu přípustné zátěže území apod.

Napadené rozhodnutí podle městského soudu navíc argumentuje pro věc nepodstatnými skutečnostmi a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Důvodem pro zamítnutí nemůže být podle městského soudu skutečnost, že místo je zatíženo provozem motorových vozidel – jediná přístupová komunikace je totiž osazena značkou zákazu vjezdu, ani skutečnost, že tento zákaz není respektován a jeho dodržování není vynucováno. Městský soud uzavřel, že pro neudělení souhlasu podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny není relevantní ani úvaha, že by se zřízením dalšího provozu rozšířil okruh návštěvníků podporujících danou službu, nikoliv atraktivitu přírodního prostředí.

Městský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného neobstojí z hlediska zjištění skutkového stavu a řádného odůvodnění. Tento závěr není ovlivněn poukazem správních orgánů na § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, který dává orgánu ochrany přírody a krajiny oprávnění omezit či zakázat výkon činnosti, jež by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. Toto oprávnění totiž znamená, že v případě zjištění předvídaného následku lze přistoupit k omezení nebo zákazu určité již konané činnosti.

Ustanovení § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny však zakládá zvláštní procesní postup, který musí být naplněn před tím, než nastanou podmínky pro výkon činnosti. Obecný poukaz, podle nějž rozhodnutí vychází ze správního uvážení založeného na znalosti místa, jeho problematiky a dalších souvislostí, nemůže podle městského soudu nahradit chybějící důvody rozhodnutí. Udělení či neudělení souhlasu ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je totiž rozhodnutím, které musí vycházet z řádně provedeného řízení a zjištění stavu věci a zevrubného hodnocení důkazů. Nejde přitom o rozhodnutí učiněné na základě správního uvážení, ostatně ani správní uvážení přitom není libovůlí.

Konečně přiznal městský soud opodstatnění i žalobní námitce, podle níž neměl žalobce dostatek prostoru vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Ze spisů městskému soudu vyplynulo, že jediným podkladem pro vydané rozhodnutí byl záměr žalobce (který, jak městský soud zdůraznil, zároveň nebyl součástí předloženého správního spisu) a vyjádření města Lokte. Správní orgán upustil od (v žádosti předpokládaného) ústního jednání či místního šetření. Správní orgán podle městského soudu nedostal požadavkům § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), i když neprováděl žádné důkazy a neobstaral jiné podklady. Účastník řízení má totiž nejen právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, ale má také právo navrhnout jejich doplnění. Žalobce mohl, bylo-li by jeho právo respektováno, navrhnout doplnění podkladů či provedení důkazů, správní orgán by pak byl povinen vypořádat se s tím, zda je provede, a v případě jejich provedení je vyhodnotit.

III.1

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a zmatečnosti řízení před městským soudem, spočívající v nedostatku podmínek řízení.

Stěžovatel především namítl, že městský soud nedostatečně zkoumal podmínky řízení a připustil návrh na přezkoumání úkonu správního orgánu, jehož přezkum je podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen. Rozhodnutí Správy CHKO ani rozhodnutí stěžovatele nejsou rozhodnutími, jimiž by bylo rozhodováno o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech žalobce. Stěžovatel se proto domnívá, že předmětná rozhodnutí nejsou po materiální stránce rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobci chybí žalobní legitimace. Konstatoval-li městský soud, že předmětné rozhodnutí Správy CHKO je ve věci povolení změny stavby rozhodnutím konečným, posoudil rozhodující právní otázku podle stěžovatele nesprávně. Podle stěžovatele, který poukázal i na existující judikaturu správních soudů, se naopak jednalo o podkladové rozhodnutí.

Dále stěžovatel namítl, že městský soud pochybil, zrušil-li rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost, nedostatek důvodů k rozhodnutí a protože skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy. Městský soud podle stěžovatele vůbec nevzal v úvahu okolnost, „*zda dokazování je natolik nedostatečné, že by vyžadovalo rozsáhlé a zásadní doplnění soudem*“. Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem městského soudu, podle nějž správní orgány nezahrnuly do svých rozhodnutí hodnocení konkrétních důvodů, pro které je navrhovaný záměr žalobce nepřipustný nebo je v rozporu s konkrétními stanovenými podmínkami ochrany. Stěžovatel se naopak domnívá, že z odůvodnění rozhodnutí je dostatečně zřejmé, čím by uvažovaná činnost škodila přírodní lokalitě nacházející se ve 2. zóně ochrany chráněné krajinné oblasti. Z odůvodnění rozhodnutí Správy CHKO pak vyplývá, že hlavním důvodem neudělení souhlasu se změnou stavby z původního dřevníku (přístřešku na skladování dřeva) na stavbu restaurace (dle vyjádření žalobce občerstvení) s kapacitou 50 osob

není pouze zvýšení provozu na příjezdové komunikaci k objektu, ale také úvaha, že se ze zvláště chráněného území stane vyhledávaný cíl nikoliv pro svou přírodní hodnotu, ale pro kvalitu pohostinských služeb.

Městský soud podle stěžovatele pochybil i při posouzení možnosti žalobce, jako účastníka správního řízení, vyjádřit se k věci a uplatnit svá práva podle § 33 správního řádu. Rozhodujícími podklady žalovaného pro rozhodnutí o neudělení souhlasu byl projekt „*Změna stavby před jejím dokončením + přístavba, přístřešek u RD č. p. 49 na p. p. č. 42/4, k. ú. Údolí u Lokte*“, předložený žalobcem v příloze žádosti o zahájení řízení o udělení souhlasu dne 31. 7. 2003, žádost žalobce a (kladné) vyjádření Města Loket. Stěžovatel namítl, že tyto listiny byly jedinými podklady pro rozhodnutí. Správa CHKO uložila po zahájení řízení žalobci a Městu Loket, aby se k věci vyjádřili, této možnosti ovšem využilo pouze Město Loket.

III.2

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud musel při rozhodování o kasační stížnosti především řešit, zda je rozhodnutí orgánu ochrany přírody o neudělení souhlasu k povolení stavby (§ 44 zákona o ochraně přírody a krajiny) správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zda podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Tato právní otázka byla dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně, proto rozhodující senát předložil věc usnesením ze dne 31. 12. 2007, čj. 8 As 47/2005 - 72, rozšířenému senátu. Rozšířený senát usnesením ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, rozhodl, že „*Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.*“ a „*není vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví ani na základě ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s.*“ a že „*Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*“.

Senát rozhodující ve věci je vázán právním názorem rozšířeného senátu a na jeho usnesení proto odkazuje i v podrobnostech argumentace k závěru, podle něž není stížní námitka, poukazující na vyloučení rozhodnutí stěžovatele ze soudního přezkumu, důvodná. Pouze pro úplnost je třeba dodat, že žalobce je vlastníkem nemovitosti, jíž se neudělení souhlasu týká, proto nelze učinit zjevný a jednoznačný závěr, že „*k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*“, a v souladu s názorem rozšířeného senátu je tedy dána i aktivní žalobní legitimace žalobce.

Dále stěžovatel městskému soudu vytkl, že „*nevzal při hodnocení kvality dokazování tu okolnost, zda dokazování je natolik nedostatečné, že by vyžadovalo rozsáhlé a zásadní doplnění soudem*“. Nejvyšší správní soud této, relativně obecně vznesené, námitce nepřítakal. Soudní řád správní umožňuje soudu zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Soud, který zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem, může reagovat na zjištěné skutkové či (procesně) právní deficity tím, že uloží

správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám. Možnost soudu doplnit dokazování však nelze bez dalšího zaměnit za povinnost. Dospěl-li v nyní posuzované věci městský soud k závěru, že je dokazování provedené správními orgány nedostatečné a mj. na tomto základě rozhodnutí stěžovatele zrušil, nemůže správní orgán bez další argumentace zpochybnit zákonnost jeho rozsudku pouze tím, že měl dokazování doplnit samotný městský soud.

Stěžovatel rovněž tvrdil, že je z odůvodnění správních rozhodnutí dostatečně zřejmé, čím by uvažovaná činnost škodila přírodní lokalitě nacházející se ve 2. zóně ochrany chráněné krajinné oblasti a zejm. z odůvodnění rozhodnutí Správy CHKO podle něj vyplývá, že hlavním důvodem neudělení souhlasu se změnou stavby není pouze zvýšení provozu na příjezdové komunikaci k objektu, ale také úvaha, že se ze zvláště chráněného území stane vyhledávaný cíl nikoliv pro svou přírodní hodnotu, ale pro kvalitu pohostinských služeb.

Nejvyšší správní soud ani tuto stížní námitku neshledal důvodnou a naopak přitakal závěrům městského soudu. Ten připustil, že správní orgány staví nesouhlas na obecném závěru, že by zřízením pohostinství došlo k dalšímu zatížení chráněného území provozem motorových vozidel a návštěvností necílenou k poznávání přírody. Zároveň jim ovšem městský soud vytkl, že rozhodnutí postrádá podklad, z něhož bylo vycházeno, tj. jaká je kapacita stávajících zařízení, jaká omezení musela být stanovena pro jejich provoz z důvodů nepřipustné zátěže území apod. a rozhodnutí vytkl, že v něm zcela chybí hodnocení zásadních a určujících skutečností, z jakých konkrétních důvodů je navrhovaný záměr v rozporu se stanovenými podmínkami ochrany. Stížní námitka, podle níž se „*zdejší zvláště chráněné území ... stane známým ne svou přírodní hodnotou, ale místem, kde se lze dobře najít, napít poveselít*“, nemůže zcela zřejmě závěr městského soudu zpochybnit. Není vůbec zřejmé, jaký význam z hlediska ochrany daného území má motivace návštěvníků a zda z hlediska této ochrany existuje rozdíl mezi osobou, která území navštíví pro jeho přírodní hodnotu a při té příležitosti využije služeb pohostinského zařízení a osobou, která území navštíví za účelem využití služeb pohostinského zařízení a při té příležitosti se seznámí s přírodní hodnotou území.

Konečně pak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž žalobce nebyl zkrácen na svých právech vyplývajících z § 33 správního řádu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na oznámení ze dne 22. 8. 2003, jímž Správa CHKO zahájila řízení a uložila žalobci a Městu Loket, aby se k věci vyjádřili, a zdůraznil, že žalobce této možnosti nevyužil. Součástí spisového materiálu předloženého soudu je oznámení ze dne 22. 8. 2003 adresované Městu Loket, na němž je uvedeno, že je zasíláno na vědomí i žalobci, ale je k němu připojena pouze doručenka Městu Loket. Navíc z obsahu oznámení vyplývá, že se jedná o úkon učiněný podle § 18 odst. 3 správního řádu, tj. uvědomění všech známých účastníků o zahájení řízení. Tento úkon přitom nelze směšovat s možností účastníků vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a navrhnout jejich doplnění, jak činí stěžovatel. Skutečnost, že správní orgány vycházely pouze z žádosti žalobce, jím předloženého projektu a kladného vyjádření Města Lokte, neodůvodňuje postup, kterým byl žalobce zkrácen na právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 33 odst. 2 správního řádu mj. proto, že součástí tohoto práva je možnost navrhnout doplnění podkladů. Zároveň v této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na předchozí odůvodnění, jímž přitakal závěrům městského soudu o nedostatku důvodů správních rozhodnutí - citované podklady totiž samy o sobě zcela zřejmě nepředstavují dostatečný podklad pro závěry, k nimž správní orgány v posuzované věci došly.

Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek městského soudu zákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. listopadu 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu