



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve Svahu 1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti: IOF Budějovická Alej s. r. o., se sídlem Jiráskovo nám. 1981/6, Praha 2, zastoupené Mgr. Emilem Holubem, advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2004, č. j. MHMP-42569a/2003/OST/Ca/He/Jd, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007, č. j. 6 Ca 83/2004 - 82,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2007, č. j. 6 Ca 83/2004 - 82, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003, č. j. ÚMČP4-150110/02/OSD/VAS-19274, povolil Úřad městské části Praha 4 (stavební úřad) odstranění stavby SO 01 – chodníky, vozovky, tunely v Praze 4 – Krč, u ul. Antala Staška a Poláčkova, na pozemcích parc. č. 3217/1, 1258, 1259/3, 1259/4, 3206/4, 1259/2, v katastrálním území Krč, a dále povolil stavbu Budějovická alej – polyfunkční dům, Praha 4 – Krč, Antala Staška, na pozemcích parc. č. 1257/6, 1258, 1259/2, 1259/3, 1259/4, 3217/1, 3206/4, 1257/3, v katastrálním území Krč, a stavbu SO 18 komunikace – severní chodník – veřejná účelová komunikace, SO 19 komunikace – ulice A. Staška, úprava povrchu chodníku v ul. Poláčkova – místní komunikace, SO 20 komunikace – ulice A. Staška – rozšíření chodníku, rampa 1 a rampa 4 – připojení parkoviště OD Domov – veřejná účelová komunikace, SO 23 dopravní značení a zařízení, na pozemcích parc. č. 3217/1, 1259/2, 1355/1, 1259/3, 3206/4, 1257/6, 1258, 1259/4, v katastrálním území Krč.

Odvolaání, podané žalobcem proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu, žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 6. 2. 2004, č. j. MHMP-42569a/2003/OST/Ca/He/Jd, jako nepřípustné,

nebot' předmětnou stavbou nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny v dané lokalitě, čímž nebyl splněn základní předpoklad (§ 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) pro účastenství žalobce ve stavebním řízení.

Žalobu, kterou žalobce brojil proti uvedenému rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 28. 2. 2007. V odůvodnění se ztotožnil se závěrem žalovaného, že předmětnou stavbou nebudou zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny dotčeny. Povolovaná stavba byla umístěna na místě, kde již dříve byly vybudovány jiné stavby, tedy na území již dříve zastavěném. Nejednalo se tak o původní krajinný ráz. Při místním šetření bylo potvrzeno, že se zde pod vrchní zeminou nachází sut', která byla zavezena zeminou, zatravněna a vysázena zelení. Z toho je zřejmé, že dané území není územím chráněným. Ke stavbě přitom nebyly připomínky ani ze strany dotčeného orgánu státní správy (odboru životního prostředí Úřadu městské části Praha 4). Soud uzavřel, že vzhledem k místu, kde byla povolovaná stavba umístěna a vzhledem k jejímu charakteru, se nejednalo o řízení, ve kterém by žalobci příslušelo postavení účastníka řízení.

Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále též stěžovatel) namítl, že městský soud svůj závěr opřel o nepřipustně zužující výklad zákona o ochraně přírody a krajiny. V daném případě se záměr zhotovit na uvedeném pozemku předmětnou stavbu devastujícím způsobem výrazně dotkl mimolesní zeleně, na celém parkově upraveném pozemku byly pokáceny veškeré dřeviny v počtu 85 kusů. Tím byl nepochybně dotčen zájem zákona o ochraně přírody a krajiny na ochraně mimolesních dřevin, zakotvený v jeho § 7 a násl. S problematikou zásahu do mimolesních dřevin se však soud nevypořádal. Vzhledem k rozměrům stavby (zejména její výšce) mohl být dotčen i krajinný ráz, protože zákon v rozhodné době nijak nerozlišoval urbanizovanou a volnou krajinu. Obě mají svůj ráz ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a liší se pouze poměrem přírodních, kulturních a historických prvků. Argument předchozích staveb či úprav je v této otázce nerozhodný. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že žalobce ji opírá o důvody, které byly řešeny v rozhodnutí o umístění stavby a v samostatném rozhodnutí o povolení kácení mimolesních dřevin. Prováděním stavby tak zájmy ochrany přírody a krajiny nemohly být dotčeny.

Osoba zúčastněná na řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Dodala, že žalobce byl účastníkem samostatného řízení o povolení pokácení dřevin v půdorysu stavby. Jen v tomto odděleně vedeném řízení pak mohly být v souvislosti se stavbou projektu „Budějovická alej“ dotčeny zájmy přírody a krajiny, soulad stavby s územním plánem i zásah stavby do krajinného rázu již byly příslušnými úřady vyřešeny v územním řízení. Práva žalobce na účastenství v řízení před správními orgány tak porušena ani omezena nebyla a jeho argumenty lze hodnotit pouze jako účelové.

Kasační stížnost je důvodná.

V daném případě se jedná o posouzení účastenství žalobce v předmětném stavebním řízení. Jádro věci spočívá v posouzení otázky, zda uvedenou stavbou mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jakožto jeden z předpokladů pro účast občanského sdružení ve stavebním řízení (§ 70 zákona o ochraně přírody a krajiny). Dotčení těchto zájmů žalobce dovozuje ze zásahu do mimolesních dřevin a z možnosti zásahu do krajinného rázu.

Pojem ochrany přírody a krajiny je legálně definován v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny („*Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“). Při výkladu obsahu tohoto pojmu je však třeba postupovat systematicky a tedy vycházet i z odstavce druhého téhož paragrafu, v němž jsou demonstrativně vyjmenovány hlavní prostředky, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Tyto prostředky jednoznačně konkretizují a poukazují na hlavní oblasti a zájmy, jimž je při ochraně přírody a krajiny nutno věnovat pozornost. Aktivizace těchto prostředků je pak zjevným indikátorem možného dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny.

Městský soud dospěl k závěru, že předmětnou stavbou nebudou zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny dotčeny. Svůj závěr opřel o stanovisko odboru životního prostředí Úřadu městské části Praha 4 a výslovně se vyjádřil k otázce dotčení krajinného rázu, přičemž uzavřel, že předmětné, již dříve zastavěné území není územím chráněným.

Zde však pochybil, neboť při výkladu pojmu „zájmy ochrany přírody a krajiny“ nesprávně vycházel pouze z § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobce v žalobě poukazoval na nutnost pokácení několika desítek mimolesních dřevin za účelem realizace stavby. Tento žalobní bod však městský soud zcela pominul, otázkou, zda ochrana dřevin rostoucích mimo les [§ 2 odst. 2 písm. d), § 7 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny] je součástí ochrany přírody a krajiny a tedy, zda zájem na její ochraně mohl být pokácením těchto dřevin dotčen, se nijak nezabýval a učinil tak svůj rozsudek v této části nepřezkoumatelným, neboť se nevyjádřil ke skutkovým a právním důvodům obsaženým v žalobě.

Co se týče posouzení případného zásahu do krajinného rázu, městský soud z důvodů výše uvedených uzavřel, že se v daném případě nejedná o původní krajinný ráz a k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny tak nemohlo dojít.

Jak vyplynulo ze správního spisu, bylo územní řízení, týkající se umístění stavby polyfunkčního domu „Budějovická alej“, jehož byl žalobce účastníkem, ukončeno rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 29. 4. 2002, č. j. 5295/02/32/O-162/02, kterým byla zamítnuta odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru územního rozhodování, o umístění předmětné stavby, ze dne 21. 12. 2001, č. j. MHMP/129742/01/OUR/J/Hol. Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce žalobu, kterou však Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 12. 8. 2005, č. j. 5 A 90/2002 - 66 (obdobnou žalobu občanského sdružení „Občané postižení Severojižní magistrálou“ proti uvedenému rozhodnutí ministerstva Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 10. 2. 2005, č. j. 6 A 100/2002 - 91). Jednou z otázek, řešených v soudním přezkumu rozhodnutí ministerstva, byla i možnost zásahu do krajinného rázu. Nejvyšší správní soud námitku žalobce týkající se této otázky označil jako nedůvodnou, když vycházel ze své předchozí judikatury (č. 318/2004 Sb. NSS), „*podle níž je soublas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve správním řízení vydáván pouze tehdy, dospěje-li příslušný orgán k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Nedospěje-li správní orgán k takovému závěru, pak žádné správní řízení vést nemůže.*“ Soud tak dospěl k závěru, že „*v dané věci příslušný orgán ochrany přírody shledal, že nešlo o stavbu, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, nebylo třeba žádného řízení v tomto směru a žalobce nemohl být neúčastí na takovém řízení zkrácen na svých procesních právech.*“

Obdobným způsobem jako v řízení o umístění stavby postupoval správní orgán ve vztahu k posouzení možnosti snížení nebo změny krajinného rázu také v řízení o povolení stavby. Ve správním spisu se nachází souhrnné stanovisko odboru životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 24. 9. 2002, č. j. MHMP-095142/2002/001/OZP/VI, jakožto dotčeného orgánu státní správy, ke stavbě polyfunkčního domu „Budějovická alej“. Z hlediska ochrany přírody a krajiny dle § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny neměl tento orgán k realizaci stavby námitek, přičemž dodal, že dotčeným orgánem státní správy je dle Statutu hlavního města Prahy příslušná městská část.

Ze stanoviska odboru životního prostředí a územního rozvoje Úřadu městské části Praha 4 ze dne 22. 8. 2002, č. j. 102541/02/OZP/SI-7860, pak plyne, že ani tento orgán neměl k realizaci stavby ve smyslu projektové dokumentace připomínek, za předpokladu následné samostatné žádosti o povolení pokácení zeleně v půdorysu stavby v průběhu stavebního řízení, dodržení norem ČSN. Dále požadoval, aby sadové úpravy byly součástí stavby a byly kolaudovány spolu se stavbou.

Z uvedeného je zřejmé, že správní orgán ve stavebním řízení vycházel jednak ze skutečnosti, že otázka zásahu do krajinného rázu byla již předmětem územního řízení a jednak z předmětných stanovisek, z nichž dovodil, že předmětnou stavbou nemohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Z toho pak, v souladu s tehdejší judikaturou, usoudil, že nemůže dojít ani k zásahu do krajinného rázu. Stavební povolení bylo stavebním úřadem (Úřadem městské části Praha 4) vydáno dne 12. 2. 2003 pod č. j. ÚMČP4-150110/02/OSD/VAS-19274, a nabylo právní moci dne 5. 4. 2003.

K otázce ochrany krajinného rázu se však následně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, č. 499/2005 Sb. NSS) tak, že *„soublasné nebo nesoublasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu, nebo na návrh účastníka řízení.“*

V dané věci je zjevné, že k vydání výslovného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny ve formě pravomocného rozhodnutí k otázce zásahu do krajinného rázu nedošlo ani v řízení o umístění stavby, ani v řízení o jejím povolení. Přitom v uvedeném usnesení rozšířeného senátu se zcela kategoricky uvádí, že *„jiný správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby, nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjišťovat lada z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto pokud takovéto rozhodnutí mezi podklady pro vydání jeho rozhodnutí chybí, je správní orgán povinen dát orgánu ochrany přírody k jeho vydání podnět. Neučiní-li tak, zatěžuje řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.“* Skutkový stav v této otázce, rozhodné též pro posouzení, zda v předmětném stavebním řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, tak ve správním řízení nebyl dostatečně zjištěn. Městský soud tak měl, pokud by se řídil v době jeho rozhodování již publikovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí žalovaného o nepřípustnosti účastenství žalobce ve stavebním řízení, pro tuto vadu řízení zrušit.

Nad rámec uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za nutné konstatovat, že se zabýval i otázkou významu a smyslu soudní ochrany v daném případě, kde již došlo k realizaci předmětné stavby, shledal však, že tato skutečnost nemůže vyústit v závěr o neposkytnutí ochrany žalobcově včas uplatněnému právu. Soudní ochrana totiž spočívá jednak v poskytnutí ochrany právům jednotlivce v současnosti (či lépe řečeno do minulosti),

ale též v poskytnutí ochrany typově podobným případům do budoucna. V souzené věci pak v této souvislosti shledal závažnou skutečnost, že v téměř tříletém období mezi podáním žaloby (dne 14. 4. 2004) a vydáním rozsudku městského soudu (dne 28. 2. 2007) představovala podstatnou část doba od 2. 5. 2005 do 28. 2. 2007, v níž nebyl ze strany soudu ve věci učiněn žádný úkon. Včasné soudní rozhodnutí přitom mohlo mít na efektivitu žalobcem vykonávaných práv podstatný vliv.

Kasační stížnost byla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. června 2008

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu