



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové, v právní věci žalobce **L., I. I., O. S.**, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje** se sídlem Zborovská 11, Praha 5 o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2004, č. j. 13844/OP-56757/03-Št, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2004, č. j. 5 Ca 74/2004-12

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2004, č. j. 5 Ca 74/2004-12, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení pravomocného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba, jíž se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2004, č. j. 13844/OP-56757/03-Št. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem, odboru životního prostředí ze dne 23. 10. 2003, č. j. ŽP VL 223/03-SV, o vydání souhlasu Středočeskému kraji, zastoupenému společností P., spol. s r. o., podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., s umístěním a povolením silnice II/272- Lysá nad Labem, II. etapa.

V odůvodnění usnesení soud uvedl, že podle § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy. Jako rozhodnutí předběžné povahy je třeba hodnotit zaujetí závazného stanoviska, vydání rozhodnutí o předběžném souhlasu, tzv. podkladová rozhodnutí, z nichž vychází další rozhodnutí konečné povahy, kterým je teprve zasahováno do práv či povinností určitého subjektu. Správní orgán I. stupně vydal podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Středočeskému kraji

souhlas s umístěním a povolením silnice II/272 – Lysá nad Labem, II. etapa dle projektu č. 01 211 00. Rozhodnutí o udělení souhlasu ke změně krajinného rázu je jedním z podkladů pro rozhodování příslušného orgánu ve stavebním řízení (§ 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.). Podmínky, za nichž přichází v úvahu přezkoumání jejich zákonnosti soudem, upravuje § 75 odst. 2 s. ř. s. Protože napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy, je podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání, soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Žalobce napadl usnesení soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. e) s. ř. s. a domáhá se zrušení napadeného rozhodnutí soudu. Poukazuje na to, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím předběžné povahy, ale jedná se o konečné, meritorní rozhodnutí. Závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím autoritativně stanoví, zda lze určitou aktivitou zasáhnout do konkrétního krajinného prvku. Takové stanovisko je samostatným správním rozhodnutím, vydávaným na žádost adresáta a jemu směřovaným. Ve vztahu k posuzování zásahu do krajinného prvku jde o rozhodnutí konečné. Z uvedených důvodů není případný odkaz soudu na § 72 s. ř. s., neboť ten lze použít pouze na případy, kdy neumožňuje tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou. Protože městský soud nesprávně posoudil rozhodnutí žalovaného jako rozhodnutí předběžné povahy a žalobu odmítl, navrhuje žalobce, aby Nejvyšší správní soud usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, v němž žalobce tvrdí, že městský soud nesprávně dovodil, že závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku, vydané podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., je rozhodnutím předběžné povahy a proto je ze soudního přezkoumání vyloučeno dle § 70 písm. b) s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud vycházel předně ze smyslu a účelu právní úpravy § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Účelem samotného zákona o ochraně přírody a krajiny, jak je zřejmé z jeho § 1, ve znění účinném ke dni rozhodování žalovaného, je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy chrání mj. krajinu, jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též prostřednictvím § 12 její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Každý zásah do krajinného rázu je přitom nutné považovat za potenciální ohrožení významných krajinných prvků. Tyto zásahy do krajinného

rázu, pokud by jej mohly snížit nebo změnit, je možné provádět jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině (právě takovou změnou je umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do území zastavěného toliko nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či nezastavěnou vůbec).

Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 citovaného zákona. Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevylučují zachování významných krajinných prvků.

K řešení této problematiky je nutno odkázat rovněž na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který usnesením ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39, rozhodl, že souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístění 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.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., má žalobní legitimaci ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"). Podle odst. 2 téhož ustanovení může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Rozhodnutí správního orgánu, které je předmětem přezkoumání soudu, je závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného prvku podle ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (např. rozsudek ze dne 12. 5. 2004, sp. zn. 3 As 53/2003), toto rozhodnutí je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tímto aktem ze strany příslušného správního úřadu se autoritativně stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Na této skutečnosti nic nemění, je-li k určité činnosti, v níž se má takový zásah realizovat, třeba ještě další rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Toto závazné stanovisko je samostatným správním rozhodnutím, vydávaným na žádost adresáta a jemu směřovaným. Ve vztahu k předmětu posuzování zásahu do významného krajinného prvku jde o rozhodnutí konečné, a to i v případě, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba dalších (navazujících) rozhodnutí podle zvláštních předpisů. V takovém případě dochází k typickému řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí a zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Skutečnost, že předložení dříve vydaného rozhodnutí je podmínkou vydání ještě dalších

povolení podle jiných zvláštních předpisů, a že toto další povolení musí reflektovat jeho obsah, v tomto případě jde dokonce o absolutní závaznost pro akt navazující, nemůže nikterak omezit či dokonce anulovat jeho vlastní přímé účinky, které má na základě právního předpisu. Nelze z toho dovozovat nesamostatnou, podmíněnou, dočasnou či předběžnou povahu takového stanoviska. V posuzovaném případě nemusí být v době vydání správního rozhodnutí a lhůtě stanovené pro jeho případné napadení správní žalobou zřejmé, zda bude vydáván následný správní akt či nikoliv.

Protože závěr Městského soudu v Praze, že žalobu žalobce je třeba odmítnout, neboť napadá rozhodnutí správního orgánu předběžné povahy, není správný (viz shora), je dán žalobcem uplatněný důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížností napadnout rozhodnutí soudu z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud vzhledem k důvodnosti kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu dalšímu řízení.

V něm je soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.);

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. dubna 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu