



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **W., r. a., spol. s r. o.**, zastoupeného Mgr. Miladou Škvainovou, advokátkou se sídlem Koperníkova 21, Plzeň, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 6. 2005, č. j. 30 Ca 41/2005 - 13,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 6. 2005, č. j. 30 Ca 41/2005 - 13 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojil žalobce (dále též „stěžovatel“) proti shora uvedenému usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2005, č. j. ŽP/993/05, kterým žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Rokycany ze dne 10. 12. 2004, č. j. OŽP 3240/04.

II.

Stěžovatel opřel svoji kasační stížnost o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že nesouhlasí s právním posouzením věci soudem, který žalobou napadené rozhodnutí považuje za úkon správního orgánu předběžné povahy dle § 70 písm. a) s. ř. s. Konstatoval, že předmětné rozhodnutí není úkonem předběžné povahy, ale rozhodnutím, které lze napadnout samostatnou žalobou, a soud proto není v souladu s ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. oprávněn tento úkon později přezkoumat. Toto rozhodnutí je pro Městský úřad Rokycany závazné a tento již

nemůže vydat kladné rozhodnutí v řízení o změně užívání stavby. Již žalobou napadeným rozhodnutím je tak zasahováno do práv a právem chráněných zájmů stěžovatele, a je proto možné jej napadnout žalobou podle s. ř. s.

Z výše uvedených důvodů navrhl stěžovatel rozhodnutí krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

III.

Žalovaný považoval rozhodnutí krajského soudu za správné a ztotožnil se s jeho důvody. Zároveň odkázal na právní argumentaci v něm obsaženou.

IV.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu je v ní namítán důvod odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., třebaže stěžovatel výslovně uvádí důvody podle písm. a) a e) uvedeného ustanovení. Kasační stížností je napadeno rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby stěžovatele proti správnímu rozhodnutí) a je tvrzena jeho nezákonnost pro nesprávné posouzení právní otázky. Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 -98, zveřejněný pod č. 625/2005 Sb. NSS, viz též www.nssoud.cz). Pod takto vymezený pojem nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. samozřejmě spadají všechny stížní důvody, které by byly abstraktně vzato (tj. při odhlédnutí od toho, proti jakému typu rozhodnutí kasační stížnost brojí) vzhledem k jejich obsahu klasifikovatelné podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

V.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti: Městský úřad Rokycany svým rozhodnutím ze dne 10. 12. 2004, č. j. OŽP 3240/04, podle § 12 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění ke dni vydání správního rozhodnutí (dále jen „zák. o ochr. přír.“), stěžovateli udělil souhlas k zásahu do krajinného rázu spočívajícímu v umístění šesti reklamních ploch. Zároveň ale neudělil souhlas k umístění šesti dalších reklamních ploch, kterého se stěžovatel také dožadoval. Toto rozhodnutí stěžovatel napadl odvoláním, které žalovaný svým žalobou napadeným rozhodnutím zamítl. Předmětné rozhodnutí žalovaného stěžovatel napadl žalobou, kterou krajský soud kasační stížností napadeným usnesením odmítl.

V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud uvedl, že podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno. Krajský soud dále konstatoval, že v daném případě stěžovatel napadl rozhodnutí vydané podle § 12 odst. 2 zák. o ochr. přír., které vydává

příslušný orgán ochrany přírody. Toto rozhodnutí je vydáváno pro účely řízení vedeného podle stavebního zákona dotčeným orgánem státní správy, má tedy charakter individuálního správního aktu předběžné povahy a je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu. Vydáním rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zák. o och. přír. nedochází k zásahu do práv a povinností stěžovatele, ta mohou být dotčena teprve konečným rozhodnutím stavebního úřadu, jímž jsou zakládána případná práva a povinnosti. Krajský soud dále konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí lze přiřadit k podkladovým rozhodnutím, tedy rozhodnutím, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž dochází k zásahu do práv a povinností subjektu. Soud na základě žaloby přezkoumává zásadně konečné rozhodnutí, přičemž v rámci takové žaloby směřující proti konečnému rozhodnutí soud k žalobní námitce přezkoumá také zákonnost jiného úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem napadeného rozhodnutí, a to za podmínek stanovených v § 75 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud dále uvedl, že jelikož žaloba směřuje proti rozhodnutí, které je z přezkoumání podle s. ř. s. vyloučeno, jedná se o žalobu nepřipustnou podle § 68 písm. c) s. ř. s., a soud ji proto podle § 46 odst. 1 písm. d) usnesením odmítl.

V. a)

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.* Znamená to tedy, že zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod (tj. jimiž je rozhodováno o takových subjektivních právech, která buď nepřímo či jen zčásti mají povahu subjektivních základních práv a svobod). Provedením uvedené ústavní konstrukce na rovině jednoduchého práva je v oboru soudního přezkumu správních rozhodnutí o veřejných subjektivních právech ustanovení § 70 s. ř. s. Ten stanoví taxativní výčet úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, přičemž mezi ně v písm. b) zmíněného ustanovení řadí úkony, které materiálně jsou rozhodnutími (tj. ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jde o úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob), ovšem přitom jsou to úkony „předběžné povahy“. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3.11.1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 (zveřejněn pod č. 153 ve svazku č. 16 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) zamítl návrh na zrušení ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v tehdejší znění, v němž byl v rámci tehdejší právní úpravy správního soudnictví obdobně jako v § 70 písm. b) dnešního s. ř. s. vyloučen soudní přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Podle názoru Ústavního soudu vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. *To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného.* Na okraj nutno poznamenat, že uvedený právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu, kterou byla zrušena celá dřívější část pátá občanského soudního řádu, v níž bylo upraveno správní soudnictví (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, zveřejněný pod č. 96 ve svazku č. 22 Sbírky

nálezů a usnesení Ústavního soudu a pod č. 276/2001 Sb.), neboť ta shledala ústavněprávní deficitu tehdejší úpravy správního soudnictví v jiných jeho aspektech než ve vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

Vzhledem k výše uvedenému právnímu názoru Ústavního soudu musí proto rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující **předběžně či dočasně poměry osob**, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak). Jak totiž již uvedl Nejvyšší správní soud, v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – *denegatio iustitiae* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž poukázal na to, že i Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu vztahujícím se ještě k části páte o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně; namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, zveřejněný pod č. 76 v svazku č. 22 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

V. b)

Výše uvedené podmínky pak rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zák. o ochraně přírody nesplňuje, neboť tímto aktem se ze strany příslušného správního úřadu autoritativně stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního krajinného rázu. 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 krajinného rázu jde o rozhodnutí konečné**, a to i v případě, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba dalších (navazujících) rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Není tedy splněn výše uvedený materiální znak rozhodnutí předběžné povahy, neboť tento typ rozhodnutí postrádá dočasnost. Není tedy splněna jedna z podmínek, jejichž kumulativní splnění je nutné k tomu, aby mohlo být rozhodnutí správního orgánu považováno za předběžné. ve smyslu § 70 písm. b). V případě rozhodování v souvislosti s aplikací tohoto ustanovení dochází k 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, 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 (srov. k tomu ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51, zveřejněný na www.nssoud.cz; srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2004, č. j. 3 As 53/2003 - 61, zveřejněný na www.nssoud.cz).

Krajský soud tudíž pochybil když žalobu stěžovatele odmítl jako nepřipustnou s odůvodněním, že se jedná o žalobu směřující proti rozhodnutí předběžné povahy.

V. c)

Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že si je vědom drobných formálních nedostatků, které kasační stížností napadené rozhodnutí krajského vykazuje, i když je stěžovatel ve své kasační stížnosti nenamítal. Toto pochybení má ráz překlepů, v prvním případě je uvedeno, že: „Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy“. Správně mělo být odkázáno na § 70 b) s. ř. s. Dále krajský soud uvedl, že: „Jelikož žaloba směřuje proti rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto zákona vyloučeno, jedná se o žalobu nepřipustnou podle § 68 písm. c)“. Správně mělo být uvedeno, že se jedná o žalobu nepřipustnou podle § 68 písm. e) s. ř. s. Z jazykového výkladu předmětných vět i z kontextu celého odůvodnění je však jasné, že tyto vady (překlepy) nemohly mít za následek nepřezkoumatelnost předmětného usnesení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a tudíž Nejvyšší správní soud nepřikročil k aplikaci § 109 odst. 3 s. ř. s., který by ho vyvázal z rozsahu řádně uplatněných kasačních námitek.

VI.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatele byla důvodná [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

VII.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na krajském soudu tedy nyní bude, aby předmětnou žalobu stěžovatele věcně přezkoumal..

V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. října 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu