



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **A. p. ž. p.**, občanské sdružení, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem, se sídlem Praha 2, Slavíkova 1568/23, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2006, č. j. 7 Ca 47/2006 - 21,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2006, č. j. 7 Ca 47/2006 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2005, č. j. 500/1159/503 21/05, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru životního prostředí č. j. MHMP-33643/05/OŽP-V-157/R-139-Pra, ze dne 6. 5. 2005. Tímto rozhodnutím byl vysloven souhlas s umístěním a povolením stavby rodinného domu v přírodním parku Š. – L. podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“).

Podanou **žalobou** se stěžovatel domáhal soudního přezkumu označeného rozhodnutí a navrhoval jeho zrušení. Zejména namítal porušení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Usnesením Městského soudu v Praze, ze dne 11. 5. 2006, č. j. 7 Ca 47/2006 - 21, byla žaloba odmítnuta s odůvodněním, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím konečné povahy. Soud odkázal na ustanovení § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a dovedil, že napadeným rozhodnutím ještě nemohlo dojít k dotčení sféry subjektivních práv žalobce (stěžovatele), protože takovým rozhodnutím bude teprve rozhodnutí konečné povahy (např. územní rozhodnutí či rozhodnutí o povolení stavby). Soudy tak přezkouvávají teprve rozhodnutí konečné povahy, přičemž k žalobní námitce mohou zároveň přezkoumat i zákonnost jiného úkonu správního orgánu, byl-li závazným podkladem přezkouvávaného rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Městský soud dovedil, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím v materiálním smyslu, jak je definuje ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d), v návaznosti na ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto rozhodnutí Městského soudu v Praze podal stěžovatel **kasační stížnost**, ve které namítá jeho nezákonnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Poukazuje na to, že napadené rozhodnutí je správním rozhodnutím, neboť se jedná o autoritativní akt správního orgánu, jímž se závazně zakládá právo, v daném případě provést zásah do krajinného rázu podle § 12 zákona. Jedná se tak o rozhodnutí ve smyslu 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž aktivní legitimace k podání žaloby na zrušení tohoto rozhodnutí je založena ustanovením § 65 odst. 2 s. ř. s. Dovedil, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím meritorním, konečným a závazným, neb v něm bylo s konečnou platností rozhodnuto o otázce, jež byla předmětem daného správního řízení; o této otázce se potom již nebude dále v žádném dalším řízení rozhodovat a rozhodnutí tedy zcela jistě zasahuje do práv a povinností. Pro podporu svých závěrů stěžovatel podrobně odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel doplnil, že z uvedených důvodů není případný ani odkaz soudu na § 75 s. ř. s., neboť ten lze použít pouze na případy, kdy tento zákon neumožňuje žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou. Za „jiný úkon správního orgánu“, jenž je „závazným podkladem přezkouvávaného rozhodnutí“ nelze považovat samostatné správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které závazně určuje práva a povinnosti a je v dané konkrétní otázce konečným správním rozhodnutím. Jinými úkony správního orgánu, jež jsou závazným podkladem přezkouvávaného rozhodnutí a jež nemohou být napadeny samostatnou žalobou jsou např. stanoviska nevydáváná ve formě správního rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Za situace, kdy však takovým podkladem je samostatné a konečné správní rozhodnutí, jak je tomu i v souzené věci, je podle stěžovatele tento akt napadnutelný žalobou ve správním soudnictví a správní soud je oprávněn jej zrušit.

S odkazem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení napadaného usnesení Městského soudu v Praze a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti stručné **vyjádření**, ve kterém toliko odkázal na své vyjádření k žalobě, v němž mj. vyslovil předběžnost rozhodnutí vydaného orgánem ochrany přírody.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvodem, který stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Právní otázka, zda rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zákona je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., je konstantně řešena v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Za účelem

zachování jednoty rozhodování proto odkazuje Nejvyšší správní soud např. na rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 1 As 17/2004 - 43, viz www.nssoud.cz, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval obdobnou otázkou, a ze kterého vyplývá pro souzenou věc následující.

Účelem samotného zákona (o ochraně přírody a krajiny), jak je zřejmé z jeho § 1 je mj. 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 tedy chrání vedle dalších složek i 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 činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umisťování 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.

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.

Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 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.

V označeném rozsudku (rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 1 As 17/2004 - 43), odkázal pro podporu svých závěrů první senát Nejvyššího správního soudu i 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 umisťování 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. Sluší se současně uvést, že před rozhodnutím rozšířeného senátu byla věc v soudní praxi řešena částečně odlišně, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, č. j. 7 A 85/2001 – 43, ze kterého vyplývá, že o rozhodnutí vydávané ve správním řízení se jedná pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. V takovém případě by potom k umístění stavby byl nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody, vydávaný ve správním řízení a bez něho by stavbu umístit možné nebylo. Naopak v situaci, kdy orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že se nejedná o stavbu nebo činnost, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, udělování souhlasu nepřichází v úvahu a tudíž se ani žádné správní řízení vést nemůže. To z toho důvodu, že dikce citovaného ustanovení nepředpokládá, že se má rozhodovat o tom, zda stavbou nebo činností může či nemůže dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, nýbrž se má rozhodovat o tom, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobilé snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas.*

Obdobně bylo judikováno i v rozsudku ze dne 29. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2002 – 45, a v rozsudku ze dne 15. 9. 2004, č. j. 6 A 144/2001 – 48.

Rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, však došlo ke změně náhledu na věc, viz výše, a jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu jsou povinny postupovat ve shodě s tímto názorem, který, jak bylo výše uvedeno, uvádí, že souhlas podle § 12 odst. 2 zákona je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu, nebo na návrh účastníka řízení.

Označené ustanovení § 12 odst. 2 zákona přitom uvádí, že *k umístování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*

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 "rozhodnutí").*

Takovým rozhodnutím je podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 12. 5. 2004, sp. zn. 3 As 53/2003, rozsudek ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 1 As 17/2004, či rozsudek ze dne 13. 8. 2003, sp. zn. 7 A 198/2000, vše viz www.nssoud.cz) i shora označený správní akt - souhlas podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona, neboť se jím ze strany příslušného správního úřadu 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.

Tento souhlas (praxí nazývaný „závazným stanoviskem“) je podle označené judikatury 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.

Lze tak uzavřít, že souhlas podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je přezkoumatelný ve správním soudnictví.

Argumentaci Městského soudu v Praze, který uvedl, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím v materiálním smyslu, jak je definuje ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v návaznosti na ustanovení § 68

písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl, tak nelze přijmout. Naopak bylo nutno přisvědčit argumentaci stěžovatele o tom, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je ve správním soudnictví i přezkoumatelné.

Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze žalobu proti shora označenému rozhodnutí žalovaného odmítl, je dán stěžovatelem uplatněný důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než usnesení Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze je v dalším postupu vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne též 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 7. srpna 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu