



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobce: **Národní památkový ústav**, se sídlem Praha 1, Valdštejnské nám. 3, zast. JUDr. Janem Kozákem, advokátem, se sídlem Olomouc, Riegrova 12, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: T. O., a. s., o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2005, č. j. 22 Ca 470/2003 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2005, č. j. 22 Ca 470/2003 – 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozsudkem Krajský soud v Ostravě zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje dne 3. 11. 2003, č. j. OSR/3347/03-SŘ/2025/Šv, rozhodnutí Městského úřadu Litovel ze dne 20. 9. 2002, č. j. výst 5744/2000-Po, rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc ze dne 15. 11. 2000, č. j. ŽP 11399/00/Bu, a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 9. 2001, č. j. 570/1159/01-Do, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně krajský soud rozhodl o nákladech řízení.

Zrušeným rozhodnutím Městského úřadu Litovel bylo podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnuto o umístění stavby „*železobetonový stožár výšky 40 m pro základovou stanici*“

veřejné radiotelefonní síť – stavba dočasná“ na pozemku p. č. 622/1 v k. ú. B. Zrušeným rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje bylo v odvolacím řízení rozhodnuto, že podmínka č. 1 stanovená pro umístění stavby rozhodnutím Městského úřadu Litovel znějící „stavba stožáru bude umístěna na pozemku parcelní číslo č. 622/1 les v katastrálním území B. dle souřadnic a bodů zaměřených a vytýčených v terénu, zakreslených a zakótovaných do situačního výkresu v měřítku 1:2500, který byl přiložen investorem v doplněném řízení a je součástí dokumentace k územnímu řízení“ se nahrazuje novým textem „stavba stožáru bude umístěna na pozemku parc. č. 622/1 les v k. ú. B. tak, že jeho osa v horní úrovni základové patky bude mít tyto souřadnice v systému S-42:

x = 3636125 m

y = 5509300 m

z = 458 m.“.

Zrušeným rozhodnutím Okresního úřadu Olomouc byl podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), vydán souhlas s umístěním předmětné stavby z hlediska ochrany krajinného rázu a stanoveny podmínky souhlasu. Zrušeným rozhodnutím Ministerstva životního prostředí bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc zamítnuto jako nepřipustné z důvodu, že nebylo podáno účastníkem řízení.

V žalobě podané u Krajského soudu v Ostravě žalobce namítal, že přípis žalovaného ze dne 7. 10. 2003, v němž žalovaný vysvětloval žalobci příčiny průtahů v řízení, byl doručen přímo jemu, ačkoli byl ve správním řízení zastoupen advokátem. Dále namítal, že po vydání prvoinstančního rozhodnutí stavebního úřadu byly podstatně doplňovány podklady pro rozhodnutí, aniž mu bylo umožněno se s nimi před vydáním rozhodnutí odvolacího správního orgánu seznámit. Žalobce též poukazoval na to, že mu bylo upřeno účastenství v řízení o vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Další žalobní námitky se týkaly narušení a znehodnocení krajinného rázu v okolí národní kulturní památky hradu Bouzov.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobu pokládá za nedůvodnou a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný dále uvedl, že správní spis v průběhu odvolacího řízení nebyl doplněn v takovém rozsahu, aby bylo nutno účastníky řízení s jeho obsahem znovu seznamovat. Žalovaný si totiž neopatřoval nové podklady pro rozhodnutí, pouze ověřoval platnost již dříve vydaných stanovisek dotčených orgánů státní správy a udělených plných mocí. K žalobní námitce týkající doručování přípisu žalovaného ze dne 7. 10. 2003 žalovaný sdělil, že tento přípis byl reakcí na samotný dopis ředitelky žalobce, a proto tento přípis adresoval přímo jí.

Krajský soud v Ostravě věc posoudil takto: Předně pokládal za nedůvodnou námitku týkající se doručení přípisu žalovaného ze dne 7. 10. 2003. Připustil, že žalobce byl ve správním řízení zastoupen advokátem a přípis měl být tedy doručen advokátovi, nicméně nejednalo se o takové pochybení správního orgánu, které by mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Naopak jako důvodnou posoudil krajský soud námitku vytykající žalovanému, že v odvolacím řízení doplnil podklady pro rozhodnutí, aniž by dal žalobci možnost se s nimi seznámit. Podle soudu v daném případě došlo jednoznačně po podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu k doplnění podkladů pro rozhodnutí, kdy vzhledem k tomu, že v mezidobí zanikla platnost některých stanovisek a vyjádření

dotčených orgánů státní správy k umístění stavby, bylo dokazování doplněno vyžádáním nových vyjádření; krajský soud se tak neztotožnil s názorem žalovaného, že se nejedná o nové podklady. Žalovaný tak účastníkům správního řízení upřel právo seznámit se s novými podklady pro rozhodnutí, popřípadě se k nim vyjádřit; postupoval tak v rozporu s § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Krajský soud rovněž považoval za důvodnou námitku, že v řízení o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody s umístěním stavby podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla žalobci nesprávně odňata možnost účastnit se tohoto řízení. Podle ustálené judikatury je rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vydané v rámci řízení o umístění stavby individuálním správním aktem předběžné povahy vyloučeným podle § 70 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) z přezkumu ve správním soudnictví. Podle názoru krajského soudu měl být žalobce podle § 14 odst. 1 správního řádu účastníkem řízení o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody k umístění stavby. Předmětem tohoto řízení totiž bylo schválení zásahu do krajinného rázu ve formě umístění stavby; podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou být přitom zásahy do krajinného rázu prováděny mimo jiné pouze s ohledem na zachování kulturních dominant krajiny. Takovou kulturní dominantou krajiny je nepochybně rovněž národní kulturní památka hrad Bouzov, jehož správu zajišťuje žalobce. Vzhledem k tomu, že z přiložené fotodokumentace vyplývá, že předmětná stavba má být realizována v poměrně malé vzdálenosti od této kulturní památky, mohl by být rozhodnutím o udělení souhlasu s umístěním stavby – s přihlédnutím k jejímu charakteru – dotčen zájem žalobce na zachování hradu Bouzov jako kulturní dominanty krajiny a na zachování kulturní a historické charakteristiky dané oblasti. Pro posouzení okruhu účastníků podle § 14 odst. 1 správního řádu je rozhodující možnost, že rozhodnutím budou dotčena práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti určité osoby – již v takovém okamžiku jí zákon přiznává postavení účastníka řízení; není rozhodující, že se výsledné rozhodnutí nakonec vůbec těchto práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nedotýká. Pokud žalobce byl opomenut jako účastník řízení před orgánem ochrany přírody, bylo tak řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ohledně dalších žalobních námitek, které se týkaly narušení krajinného rázu, krajský soud konstatoval, že se jimi nezabýval, neboť tyto námitky by nejprve měly být řádně posouzeny orgánem ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, což se zatím nestalo. Krajský soud v Ostravě zrušil shora označená rozhodnutí bez jednání z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ohledně zrušení rozhodnutí orgánů ochrany přírody obou stupňů odkázal na postup podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“) napadla tento rozsudek v celém rozsahu kasační stížností. Stěžovatel vytýká krajskému soudu nezákonnost zrušení rozhodnutí orgánů ochrany přírody obou stupňů (souhlas s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu). Stěžovatel má za to, že tato rozhodnutí krajský soud přezkoumal v rozporu s § 75 odst. 2 nad rámec žalobních bodů, neboť nezákonnost těchto podkladových rozhodnutí v žalobě namítnuta nebyla. Dále stěžovatel poukazuje na to, že tato rozhodnutí jsou rozhodnutími vydávanými ve správním řízení se všemi důsledky z toho vyplývajícími, je proti nim tedy přípustná samostatná správní žaloba a nemohou tak být přezkoumávány v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel krajskému soudu též vytýká, že si neověřil, zda žalobce je skutečně právním nástupcem Správy státních hradů, zámků a zahrad severní Moravy. Krajský soud měl pochybit i v tom, že ačkoli zrušil také rozhodnutí vydaná orgány

ochrany přírody, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. To ovšem znamená, že věc vrátil jen orgánům na úseku státní správy územního plánování a stavebního řádu, nikoli na úseku životního prostředí; soud tedy měl věc k dalšímu řízení vrátit také příslušným orgánům ochrany přírody. Stěžovatel dále „na okraj“ poznamenává, že rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny soud zrušil již v době, kdy uplynula tříletá lhůta k možnosti použití mimořádných opravných prostředků. Stěžovatel rovněž spatřuje pochybení krajského soudu v tom, že shledal porušení práva žalobce na seznámení s podklady rozhodnutí, když v odvolacím řízení došlo k pouhé aktualizaci již vydaných stanovisek dotčených orgánů, nikoli k shromáždění podkladů nových; žádný z aktualizovaných podkladů neobsahuje nové skutečnosti, pouze byla prodloužena lhůta platnosti předchozích stanovisek a vyjádření. Stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce konstatuje, že akceptuje názor krajského soudu.

Žalovaný se – ač řádně vyzván – ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ačkoli stěžovatel neoznačil zákonné důvody, z nichž podává kasační stížnost, podle obsahu kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dovedl, že se dovolává stížnostních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikováno nesprávné právní pravidlo, popř. je sice aplikováno správné právní pravidlo, ale je nesprávně interpretováno.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

K námitce stěžovatele vytýkající krajskému soudu pochybení, pokud shledal porušení práva žalobce ve správním řízení na seznámení s podklady rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že není důvodná. S touto otázkou se již pečlivě vypořádal v odůvodnění svého rozsudku Krajský soud v Ostravě a zdejší soud se s jeho hodnocením plně ztotožňuje. Podle § 33 odst. 2 správního řádu „*správní orgán je povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.*“ Krajský soud správně poukázal na to, že u některých z dříve shromážděných stanovisek byla doba jejich „platnosti“ omezena a nastala situace, jako by taková stanoviska vydána nebyla. Proto nově vyžádaná stanoviska bylo třeba považovat za nové podklady pro rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda se s předchozími v podstatě shodovala. To platí tím spíše, že v přípisu žalovaného ze dne

7. 10. 2003 adresovaném žalobci, v němž bylo k podnětu žalobce vysvětlováno, proč nebylo o odvolání rozhodnuto v zákonné lhůtě, byly průtahy v řízení odůvodňovány mimo jiné tím, že vypršela „platnost“ některých stanovisek, a proto žalovaný vyzval stavebníka k jejich doplnění. Za situace, kdy žalobce byl vyrozuměn o opatřování nových podkladů, bylo na místě mu rovněž umožnit se s nimi seznámit. Ostatně ani stěžovatelem účelově tvrzená totožnost dřívějších a nových stanovisek není naprostá. Tak např. v obsahu stanovisek S. e., a. s. (stanovisko ze 17. 10. 2003 na straně jedné a stanoviska ze 6. 10. 2000 a z 30. 11. 2000 na straně druhé) Nejvyšší správní soud nachází dokonce nikoli zcela nepodstatné difference (v novém stanovisku např. již není uvedeno, kde má být umístěna pojistková skříň, jaké doklady má stavebník předložit k technické přejímce přípojky, kde má být umístěn měřič elektrické energie, kde je možné napojení zařízení staveniště na staveništní rozvaděč). Již Vrchní soud v Praze k právu na seznámení s podklady pro rozhodnutí vyslovil, že „*smyslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit vůči svědkům, znalcům, pravosti listin, úplnosti důkazní situace atd. své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 46 správního řádu)*“ (rozsudek č. j. 6 A 175/94-22, publikován pod č. 308/1998 SJS). Koneckonců i Ústavní soud pokládá právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí před jeho vydáním a vyjádřit se k nim a ke způsobu jejich zjištění za „*jedno ze stěžejních práv účastníka správního řízení*“ (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 231/96; publikován pod č. 130 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 15). A drže se tohoto svého názoru Ústavní soud důvodně vytýká správním soudům, pokud při soudním přezkumu uvedené právo účastníka řízení nedostatečně ctí: „*Je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy ČR, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédne.*“ (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 329/04; publikován pod č. 39 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 36). Lze tedy uzavřít, že porušení uvedeného práva je vadou řízení před správním orgánem způsobitou ovlivnit zákonnost rozhodnutí o věci samé a v tomto směru vyslovené závěry Krajského soudu v Ostravě jsou přesvědčivé a správné.

Ani další stížnostní námitce, spočívající v tom, že si krajský soud neověřil, zda žalobce je nástupcem Správy státních hradů, zámků a zahrad severní Moravy, Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, od začátku správního řízení vystupovala jako účastník řízení státní příspěvková organizace (tj. právnická osoba, tedy entita s vlastní právní subjektivitou) Správa státních hradů, zámků a zahrad severní Moravy. Ve správním spisu je pak založena kopie rozhodnutí ministra kultury ze dne 21. 5. 2005, podle něhož se s účinností od 1. 7. 2002 mění označení této státní příspěvkové organizace na „Správa státních hradů Bouzov a Šternberk“. Ve spisu Krajského soudu v Ostravě je založen Statut Národního památkového ústavu, z něhož vyplývá, že se s účinností od 1. 1. 2003 zřizuje rozhodnutím Ministerstva kultury č. j. 11.617/2002 státní příspěvková organizace Národní památkový ústav. Z tohoto statutu (např. čl. II odst. 2 nebo čl. VI odst. 1) dále vyplývá, že Správa státních hradů Bouzov a Šternberk uvedeným rozhodnutím Ministerstva kultury splynula spolu s ostatními státními příspěvkovými organizacemi zřízenými Ministerstvem kultury na úseku státní památkové péče v Národní památkový ústav. Z toho se podává, že Krajský soud v Ostravě měl spolehlivě a správně zjištěnu otázku právního nástupnictví po Správě státních hradů, zámků a zahrad severní Moravy a ani v tomto bodu mu Nejvyšší správní soud nemůže ničeho vytknout.

Ostatní stěžovatelovy námitky se týkají nezákonnosti zrušení rozhodnutí orgánů ochrany přírody.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud musel uvážit o tom, zda Krajský soud v Ostravě v souzené věci vůbec mohl zákonnost podkladových rozhodnutí orgánů ochrany přírody přezkoumávat. Podle § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. *„byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“*. Předpokladem takového přezkumu tedy je, aby

1. existoval tzv. subsumovaný správní akt (tj. správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu),
2. finální správní akt byl ve správním soudnictví napaden projednatelnou žalobou,
3. nezákonnost subsumovaného správního aktu byla v žalobě namítnuta (zde se jedná o promítnutí dispoziční zásady; Nejvyšší správní soud tu ponechává stranou případy nicotnosti či nepřezkoumatelnosti subsumovaného správního aktu, neboť dalece překračují rámec souzené věci),
4. se nejednalo o takový subsumovaný správní akt, jímž by byl vázán i sám soud,
5. nebylo možno subsumovaný akt napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (ostatně v takovém případě by se vlastně ani nejednalo o akt subsumovaný, nýbrž o akt řetězící se, popřípadě zcela samostatný, čili nebyla by splněna již první podmínka).

Nejvyšší správní soud považuje v souzené věci za nesporné splnění podmínky sub 2 a sub 4.

Podmínku sub 2 je třeba pokládat za splněnou, neboť finální akt (rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby) byl řádně napaden ve správním soudnictví projednatelnou žalobou.

Rovněž podmínka sub 4 je splněna, neboť souhlas orgánu ochrany přírody (resp. rozhodnutí o odvolání proti němu) s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu nepochybně není úkonem správního orgánu, jímž by byl správní soud vázán, neboť žádné ustanovení právního řádu neposkytuje případné vázanosti soudu uvedeným úkonem správního orgánu oporu.

Podmínka sub 3 v souzené věci není nesporná, neboť na ni míří jedna ze stížnostních námitek, když stěžovatel vytýká krajskému soudu, že rozhodnutí orgánů ochrany přírody přezkoumal, aniž byla jejich nezákonnost v žalobě namítána. S tímto názorem stěžovatele nemůže zdejší soud souhlasit. Žalobce v žalobě totiž tvrdil, že v řízení před orgány ochrany přírody obou stupňů ve věci vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení a neměl možnost se k umístění stavby z hlediska ochrany krajinného rázu vyjádřit. V tom žalobce spatřuje porušení svých práv. Namítal-li žalobce upření účastenství v uvedeném řízení, nemá Nejvyšší správní soud z povahy věci žádnou pochybnost o tom, že žalobce takto namítal vadu řízení, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o vydání souhlasu s umístěním stavby. Lze tedy uzavřít, že žalobce námitku nezákonnosti tohoto rozhodnutí v žalobě řádně uplatnil.

V souzené věci má Nejvyšší správní soud za stěžejní vypořádat se s podmínkami sub 1, resp. sub 5, tedy jedná se o posouzení, zda správní akt, který orgán ochrany přírody vydává podle § 12 odst. 2 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny, je správním aktem subsumovaným, nebo správním aktem řetězcím se (popřípadě správním aktem zcela samostatným). Uvedené ustanovení zní: *„K umístování a povolování staveb, jakož i jiných činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.“* Zde je třeba připustit, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu v otázce, zda se v případě správního aktu vydávaného orgánem ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny jedná o akt subsumovaný, či o akt řetězcí se, stojí na právním názoru, že se jedná o rozhodnutí řetězcí se, *„neboť tímto aktem ze strany příslušného správního úřadu autoritativně se stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Na této skutečnosti nic nemění, je-li kurčité činnosti, v níž se má takový zásah realizovat, třeba ještě další rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Toto závazné stanovisko je samostatným správním rozhodnutím. ... 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.“* (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51, www.nssoud.cz). K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. i v rozsudku ze dne 12. 5. 2004, č. j. 3 As 53/2003 - 61, www.nssoud.cz, rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 1 As 17/2004 - 41, www.nssoud.cz, rozsudku ze dne 18. 8. 2006, č. j. 7 A 166/2002 - 71, www.nssoud.cz, či rozsudku ze dne 24. 10. 2006, č. j. 2 As 51/2005 - 34, www.nssoud.cz.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud ovšem zároveň musí konstatovat, že v souzené věci je zcela nepodstatné, zda rozhodnutí orgánu ochrany přírody o vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu, je rozhodnutím subsumovaným, nebo rozhodnutím řetězcím se (popřípadě rozhodnutím zcela samostatným). Je totiž třeba přihlídnout k tomu, že rozhodnutí odvolacího orgánu ochrany přírody bylo vydáno 3. 9. 2001, tj. před účinností soudního řádu správního (k nabytí jeho účinnosti došlo 1. 1. 2003), tedy v době, kdy soudní přezkum správních aktů byl upraven v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“), ve znění účinném před 1. 1. 2003, zatímco rozhodnutí finální, tj. rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o umístění stavby, bylo vydáno až 3. 11. 2003. Konstantní judikatura správních soudů z období, kdy soudní přezkum správních aktů probíhal podle části páté občanského soudního řádu, důsledně zachovávala názor, že v případě rozhodnutí, jímž správní orgán vyslovuje podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny souhlas s umístěním stavby, se jedná o správní akt subsumovaný. Odkázat v této souvislosti lze např. na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 8. 1995, č. j. 6 A 184/1994 - 26, (publ. pod č. 153/1997 SJS). V tomto judikátu dospěl soud k závěru, že *„rozhodnutí, jímž správní orgán vyslovil podle § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb. , o ochraně*

přírody a krajiny, nesouhlas s umístěním stavby, je rozhodnutím předběžné povahy (§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.), z přezkumu soudem vyloučeným ... Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy (§ 244 odst. 1, 2 o. s. ř.), pokud některá rozhodnutí nejsou z tohoto přezkumu vyloučena (§ 248 o. s. ř.). Podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. soudy nepřezkoumávají mj. rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy. Takovými rozhodnutími jsou např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu, tzv. podkladová rozhodnutí a pod., tedy rozhodnutí, z kterých teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu (např. územní rozhodnutí, rozhodnutí o povolení stavby a pod.). Soud pak na základě žaloby přezkoumává teprve toto rozhodnutí konečné povahy, přičemž zároveň přezkoumává i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o němž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže pro ně bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné a není-li pro jeho přezkoumání stanoven zvláštní postup (§ 245 odst. 1 o. s. ř.). Tento právní názor Vrchní soud v Praze posléze argumentačně rozvinul v usnesení ze dne 30. 12. 1999, č. j. 6 A 41/1997 – 21, (publ. pod č. 644/2000 SJS) v němž uvedl, že „rozhodnutí podle § 12 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vydává příslušný orgán ochrany přírody v rámci řízení podle stavebního zákona jako dotčený orgán státní správy. V této fázi ještě nezasahuje do práv a povinností žalobců. Jejich práva mohou být dotčena až konečným rozhodnutím stavebního úřadu, které teprve založí jejich případná práva a povinnosti. Jde tedy o typické rozhodnutí předběžné povahy, které je z přezkumu soudem vyloučeno.“

Z uvedeného je naprosto zjevné, že v době vydání rozhodnutí odvolacího orgánu ochrany přírody ve věci vydání souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu nebylo možno domáhat se samostatného soudního přezkumu tohoto rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Tato skutečnost pak nutně musí vést k tomu (navzdory opačné judikatuře, k níž správní soudnictví dospělo po 1. 1. 2003 a podle které tato rozhodnutí orgánu ochrany přírody jsou samostatně soudně přezkoumatelná), že s tímto rozhodnutím musí být při nynějším přezkumu správního aktu finálního (rozhodnutí ve věci umístění stavby), který probíhá již podle soudního řádu správního, zacházeno, jako by se jednalo o rozhodnutí subsumované (proto je třeba v tomto rozsudku podané výklady o subsumovaných správních aktech vztáhnout i na rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc ze dne 15. 11. 2000, č. j. ŽP 11399/00/Bu, a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 9. 2001, č. j. 570/1159/01-Do), a je třeba jeho zákonnost při splnění ostatních podmínek uvedených v § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat. Opačný postup by totiž vedl z hlediska rozhodnutí orgánu ochrany přírody k odepření přístupu k soudu.

Právo na přístup k soudu je přitom jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, 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. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji – z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce – právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních

soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon; u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není (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). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na ně i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva. Takový postoj již ostatně vícekrát vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když judikoval, že 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). Také Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu (vztahujícím se ještě k části páté 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 této otázce tak nezbývá než uzavřít, že v souzené věci musel krajský soud rozhodnutí orgánů ochrany přírody přezkoumat, a učinil-li tak, byl jeho postup v tomto ohledu naprosto správný. Žalobce sice má pravdu v tom, že podle současné judikatury Nejvyššího správního soudu se na rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny pohlíží jako na svébytný správní akt samostatně soudně přezkoumatelný, nikoli jako na akt subsumovaný, nicméně nelze z této skutečnosti s ohledem na právě řečené v souzené věci dovodit závěr, že v případě žaloby, která zde napadá finální správní akt (rozhodnutí odvolacího orgánu o prvoinstančním rozhodnutí o umístění stavby), nelze rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny přezkoumat.

Ostatní stěžovatelovy námitky, týkající se nezákonnosti zrušení rozhodnutí orgánů ochrany přírody, však již z podstatné části Nejvyšší správní soud pokládá za důvodné, a proto také kasační stížností napadený rozsudek zrušuje. Krajský soud sice správně a pečlivě vysvětlil, že ve správním řízení byl žalobce zkrácen na svých právech, když mu bylo upřeno účastenství v řízení o souhlasu orgánu ochrany přírody s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu (s touto argumentací se zdejší soud plně ztotožňuje a odkazuje na ni). Krajský

soud v Ostravě ovšem pochybil, pokud tato rozhodnutí (tj. rozhodnutí prvoinstančního i odvolacího orgánu ochrany přírody) vedle rozhodnutí ve věci umístění stavby zrušil, neboť k takovému postupu mu zákon neposkytuje pravomoc. Již výše citované ustanovení § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. hovoří o tom, že „*byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost...*“. Toto ustanovení zmiňuje toliko „*přezkoumání zákonnosti*“, neposkytuje soudu samo o sobě také pravomoc takové podkladové rozhodnutí zrušit. Při nahlédnutí do § 78 s. ř. s., který vypočítává možnosti (varianty, podoby, způsoby) rozhodnutí krajského soudu rozsudkem, nenalezneme ani tam pro takovou pravomoc oporu. Ustanovení obdobné § 75 odst. 2 s. ř. s. obsahovala již předchozí právní úprava soudního přezkumu správních aktů. Jednalo se o § 245 odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, v němž bylo stanoveno, že „*při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu posoudí soud i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o němž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže...*“. Jak vidno, tato úpravu byla prakticky shodná se současnou, přičemž mezi slovy (tehdejší) „*posoudí*“ a (dnešním) „*přezkoumá*“ neshledává Nejvyšší správní soud při zohlednění kontextu, v jakém byla užitá, žádný významný sémantický rozdíl. Ani tehdejší § 250j o. s. ř., který z podstatné části představuje obdobu dnešního § 78 s. ř. s., neobsahoval výslovné stanovení pravomoci soudu rušit podkladová rozhodnutí. Dobová odborná literatura (Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: *Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2001, s. 1057*) pak k tehdejšímu ustanovení § 245 odst. 1 s. ř. s. uvádí, že „*závěr soudu o nezákonnosti závazného subsumovaného aktu se neprojeví jeho zrušením (arg. „soud posoudí“, tj. v enuciátu nerozhoduje). Jestliže jeho zjištěná nezákonnost mohla způsobit nezákonnost finálního rozhodnutí žalobou napadeného, soud zruší tento finální akt. S nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění takového rozsudku.*“ S tímto konstatováním se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, pokládá je přitom za plně přenositelné i na současnou právní úpravu obsaženou v soudním řádu správním, zejména na jeho § 75 odst. 2. Jako podpůrný argument pro skutečnost, že nelze dovodit pravomoc soudu ve správním soudnictví zrušovat subsumované správní akty Nejvyšší správní soud uvádí i to, že správní orgán rozhodující o subsumovaném správním aktu není účastníkem řízení ve správním soudnictví o přezkumu aktu finálního. Pokud by pak měl mít soud ve správním soudnictví pravomoc subsumované správní akty zrušovat, musel by ji zákon výslovně stanovit, jak činí např. v § 78 odst. 3 s. ř. s., jenž umožňuje soudům zrušovat i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo rozhodnutí žalobou napadenému, přičemž tyto správní orgány nižšího stupně rovněž zpravidla nejsou účastníky řízení před soudem. Lze tedy uzavřít, že – lapidárně vyjádřeno – Krajský soud v Ostravě zrušil více, než mu zákon umožňuje.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že se Krajský soud v Ostravě dopustil vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto jeho rozhodnutí podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na Krajském soudu v Ostravě tedy bude, aby zrušil pouze rozhodnutí prvoinstančního i odvolacího správního orgánu ve věci umístění stavby, nikoli však též rozhodnutí odvolacího ani prvoinstančního orgánu ochrany přírody ve věci souhlasu s umístěním stavby z hlediska ovlivnění krajinného rázu.

Správnímu orgánu pak bude třeba uložit, aby opatřil nové rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny ve věci souhlasu s umístěním stavby, přičemž účastníkem řízení o tomto souhlasu musí být i žalobce. Požadavek opatření nového rozhodnutí orgánu ochrany přírody plyne z podstaty soudního přezkumu subsumovaných správních aktů; z tohoto pohledu je stěžovatelem namítané uplynutí lhůty pro možnost použití mimořádných opravných prostředků vůči rozhodnutí orgánu ochrany přírody zcela nerozhodné. Vysvětlení, proč je třeba v souzené věci zacházet s rozhodnutím orgánu ochrany přírody, jako kdyby se jednalo o subsumovaný správní akt, je podáno výše.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nové rozhodnutí orgánu ochrany přírody bude vzhledem k tomu, že bude vydáno již za účinnosti soudního řádu správního a při vědomí konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně rozhodnutí orgánů ochrany přírody vydávaných podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, přezkoumatelné v případném soudním řízení samostatně a nikoli již postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Co se týče ukládaného zrušení rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu ve věci umístění stavby (Městský úřad Litovel), a nikoli jen rozhodnutí orgánu odvolacího (Krajský úřad Olomouckého kraje), činí tak Nejvyšší správní soud jednak proto, že vada (opatřené nezákonné rozhodnutí orgánu ochrany přírody) se týká řízení o umístění stavby již na prvním stupni, jednak proto, že nové rozhodnutí orgánu ochrany přírody (které může v případě souhlasného stanoviska obsahovat i podmínky tohoto souhlasu) musí být zrcadleno již v rozhodnutí Městského úřadu Litovel a musí být umožněno podrobit korektnost této odezvy obsažené v prvoinstančním rozhodnutí případnému přezkumu odvolacím správním orgánem, jinými slovy, pokud je to možné, musí být zachován princip dvojinstančnosti správního řízení.

Aby předešel případnému nedorozumění, Nejvyšší správní soud dodává, že kasační stížnost podal E., spol. s r. o., se sídlem P., V. V průběhu řízení o kasační stížnosti se stala právním nástupcem tohoto subjektu T. O., a. s., se sídlem P., O. Tuto skutečnost stěžovatel soudu řádně doložil příslušnými výpisy (resp. jejich vidimovanými kopiemi) z obchodního rejstříku; proto poté Nejvyšší správní soud v řízení pokračoval na straně stěžovatele s touto obchodní společností.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) 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 29. června 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu