



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Marie Turkové a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce: O. s. S. z. H. K.**, zastoupen Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, **za účasti: 1)** Ředitelství vodních cest České republiky, se sídlem Vinohradská 184, Praha 3, zastoupeno JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, **2)** Obec P., a **3)** Ekologický právní servis, se sídlem Kostnická 1324, Tábor, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 31. 1. 2005, č. j. 52 Ca 30/2004 - 101,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 31. 1. 2005, č. j. 52 Ca 30/2004 - 101, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Shora uvedeným usnesením krajského soudu byla odmítnuta žaloba, jíž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004, č. j. OŽPZ/4752/2004, kterým bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3.12.2003, č. j. OŽP/409/2003, tak, že podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, bylo vydáno závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým se uděluje souhlas s umístěním stavby Nový plavební stupeň P. V odůvodnění svého usnesení krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy, když samo o sobě nezasahuje do práv a povinností žádného z účastníků řízení, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jejich práva nebo jejich povinnosti. Pouze vyslovuje předběžný souhlas orgánů ochrany přírody se zamýšlenou stavbou podle předloženého projektu za podmínek stanovených v napadeném rozhodnutí. Krajský soud rovněž poukázal

na dosavadní judikaturu, která rozhodnutí podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny řadí mezi rozhodnutí předběžné povahy, která jsou z přezkumu správním soudem vyloučena. Z toho dovodil, že žalobce nebyl napadeným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zkrácen na svých právech. Žaloba je tak v tomto případě nepřipustná, krajský soud ji proto ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Proti usnesení krajského soudu podal kasační stížnost žalobce (dále jen „stěžovatel“), který namítá, že podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je napadené rozhodnutí krajského soudu nezákonné. Stěžovatel tvrdí, že právní kvalifikace žalobou napadeného rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy je nesprávná. V daném případě se jedná o závazné stanovisko vydávané orgánem ochrany přírody na základě § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Toto stanovisko má na základě § 90 odst. 1 uvedeného zákona povahu samostatného správního rozhodnutí, jež se vydává na základě návrhu žadatele a jehož výrok žadatele jako účastníka řízení přímo (nikoliv zprostředkovaně prostřednictvím navazujícího správního rozhodnutí) zavazuje a ukládá mu povinnosti. Stěžovatel nepovažuje za pravdivé tvrzení soudu, že toto rozhodnutí pouze vyslovuje předběžný souhlas se stavbou a nelze tedy na jeho základě realizovat činnost v území. Skutečností je, že rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je primárně podkladem pro navazující rozhodnutí podle stavebního zákona. Umožňuje nicméně žadateli zahájit přímo na území významného krajinného prvku činnosti do něj zasahující, které však nevyžadují povolení ani ohlášení dle stavebního zákona. Na podporu svých tvrzení stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, sp. zn. 7 A 198/2000, který se podobnou věcí již zabýval a dospěl k závěru, že rozhodnutí vydávaná na základě § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. jsou samostatně soudně přezkoumatelná.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle jeho názoru má závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku charakter předběžného souhlasu se stavbou. Investorovi ukládá podmínky nikoliv k aktivnímu provádění stavby, nýbrž podmínky s požadavky na další zpracovávanou dokumentaci.

Ke kasační stížnosti se vyjádřila i zúčastněná osoba Ředitelství vodních cest České republiky, která považuje kasační stížnost za nedůvodnou, neboť závěr soudu o tom, že žalobce podal v přezkoumávané věci nepřipustnou žalobu ve smyslu § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s. je zcela správný. Žalobce se totiž zcela evidentně domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumávání podle uvedeného zákona vyloučeno, neboť se jedná o rozhodnutí předběžné povahy. Přezkoumávané rozhodnutí žalovaného pouze vyslovuje předběžný souhlas orgánu ochrany přírody se zamýšlenou rozsáhlou stavbou podle předloženého projektu pro územní a stavební řízení, a to za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí. Toto rozhodnutí bylo vydáno dotčeným orgánem státní správy právě pro potřeby následného územního řízení a slouží jako jeden z řady podkladů pro územní a stavební řízení, která v tomto případě mimo jakoukoliv pochybnost proběhnou, resp. již proběhla. Právě až v těchto správních řízeních podle stavebního zákona, případně v žalobě proti územnímu či stavebnímu povolení, mohl, resp. bude moci žalobce uplatnit své případné námitky. Žalobce tedy podle názoru zúčastněné osoby skutečně nebyl rozhodnutím žalovaného ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zkrácen na svých právech. Pokud stěžovatel na podporu svých tvrzení poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51, je zúčastněná osoba toho názoru, že závěry uvedeného rozhodnutí na danou věc nelze vůbec použít, protože uvedené rozhodnutí se týkalo skutkově odlišné situace, a sice investičního záměru spočívajícího pouze v udržovacích

pracích v odstranění povodňových škod na vodním toku S., tedy činností k jejichž realizaci postačí pouhé ohlášení stavby podle § 57 stavebního zákona. Oproti tomu rozhodnutí žalovaného se týká stavebního záměru na vybudování plavebního kanálu s novou plavební komorou v celkové délce přes 3200 m. Tato stavba s oficiálním názvem „Nový plavební stupeň P.“ v hodnotě více než miliarda Kč je mimo jakoukoliv pochybnost a na první pohled i na prostého laika v této oblasti, stavební činností, k jejíž realizaci rozhodně nepostačí pouhé ohlášení stavby podle § 57 stavebního zákona, ale k jejíž realizaci je nutné především územní a stavební řízení (rozhodnutí). Zúčastněná osoba je proto přesvědčena, že závěry rozhodnutí č. j. 1 As 17/2004 - 4 (poznámka NSS: není zřejmé, proč je v této souvislosti poukazováno na uvedeného rozhodnutí, které v předchozím textu zúčastněná osoba vůbec nezmínila) je možné bez dalšího vztáhnout pouze na situaci, kdy pro stavební záměr postačí pouze ohlášení stavby podle § 57 stavebního zákona. Ke stejným závěrům podle názoru zúčastněné osoby dospěl Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 125/2001 - 44. Logickým výkladem citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tak lze podle názoru zúčastněné osoby dospět k závěru, že soudní přezkum závazných stanovisek orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je přípustný pouze v tom případě, že se jedná o činnosti, k jejichž provedení je potřebné pouze ohlášení stavebnímu úřadu, tedy činnosti, k jejichž provedení není nutné zahájit územní a následně i stavební řízení a které tak lze realizovat bez vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Pouze v těchto případech se totiž jedná o konečná rozhodnutí, která již nebudou podkladem pro vydání následujících rozhodnutí, kdy v rámci soudního přezkumu těchto následujících rozhodnutí by bylo možné přezkoumat i rozhodnutí týkající se zásahu do významného krajinného prvku. Zúčastněná osoba je proto nadále hluboce přesvědčena o podkladové povaze předmětného správního rozhodnutí žalovaného, jehož samostatné soudní přezkoumání je ze zákona z logických důvodů vyloučeno, neboť opačný postup by ve svých důsledcích znamenal zahlcení správního soudnictví, které by dříve či později způsobilo jeho naprostý kolaps. Zúčastněná osoba proto navrhuje, aby příslušný senát projednávající tuto věc, pokud dospěje ke shodnému právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 A 198/2000 postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc rozšířenému senátu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu by pak definitivně odpověděl na právní otázku, zda předmětem soudního přezkumu jsou i ta rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, na jejichž vydání jednoznačně navazuje územní a stavební řízení.

Kromě toho, že stěžovatel podal v přezkoumávané věci nepřipustnou žalobu ve smyslu § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s., je zúčastněná osoba navíc přesvědčena, že stěžovatel, který se domáhá věcného přezkumu správního rozhodnutí zjevně není oprávněn podat takový návrh na zahájení soudního řízení. Stěžovatel, který je občanským sdružením environmentálního charakteru nemá žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je v dané věci oprávněn namítat pouze porušení svých vlastních procesních práv. Stěžovatel tak mohl účinně uplatnit pouze takové žalobní body, které by směřovaly proti vadnému procesnímu postupu správního orgánu, jehož přímým důsledkem by bylo zásadní porušení procesních práv tohoto účastníka správního řízení a způsobující nezákonnost správního rozhodnutí. I přes uvedenou omezenou žalobní legitimaci se stěžovatel domáhá zrušení správního rozhodnutí z jiných než procesních důvodů.

Odhlédne-li se od skutečnosti, že projednání žaloby brání tzv. kompetenční výlukou, pak nelze přehlédnout tu skutečnost, že žaloba je zjevně nedůvodná. Z těchto důvodů zúčastněná osoba navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V doplňku vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 31. 8. 2006 zúčastněná osoba dále poukázala na to, že dne 25. 5. 2006 vydal Nejvyšší správní soud rozhodnutí publikované pod č. 837/2006 Sb. NSS, které je názorově shodné s naříkaným rozhodnutím Krajského soudu v Hradci Králové. Přestože v uvedené věci se jednalo o stanovisko odboru státní památkové péče, zúčastněná osoba vychází z toho, že toto stanovisko je svou povahou shodné jako stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahům do významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., tedy jedná se o úkon správního orgánu, který sice splňuje obsahové a formální znaky správního rozhodnutí, tato skutečnost však z něj ještě nečiní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., tedy rozhodnutí, které podléhá přezkoumání ve správním soudnictví. Takové rozhodnutí je pouhým podkladem pro vydání územního rozhodnutí a je možné je soudně přezkoumat pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby „Nový plavební stupeň P.“.

Nejvyšší správní soud se napadeným usnesením krajského soudu zaobíral v rozsahu a z důvodu uvedených v kasační stížnosti, jak mu přikazuje § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel sice v kasační stížnosti uplatnil výslovně důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože však namítl, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné, je zřejmé, že měl v úmyslu uplatnit důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

V projednávané věci jde o posouzení, zda závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku vydané podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví či nikoliv. Krajský soud vyšel z toho, že uvedené závazné stanovisko je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Krajský soud přitom vyšel z dosavadní judikatury, již byla především judikatura Vrchního soudu v Praze, podle níž závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je rozhodnutím správního orgánu předběžné povahy, které je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno tehdejším ustanovením § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. (např. usnesení Vrchního soudu v Praze č. j. A 64/1994 - 21 z 9. 3. 1995). Po aktivaci Nejvyššího správního soudu však začalo být judikováno opačně a jak na to poukázal stěžovatel v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51, zaujal právní názor, že „Závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku 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.“ Zcela shodný právní názor zaujal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 3 As 53/2003 - 61 ze dne 12. 5. 2004. Šestý senát Nejvyššího správního soudu se s uvedeným právním posouzením v rozsudcích třetího a sedmého senátu Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje, neshledává proto důvodu věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Poukaz zúčastněné osoby na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 837/2000 Sb. NSS (jde o usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 - 98) je nepřijatelný již z toho důvodu, že bylo žádáno o přezkum závazného stanoviska odboru státní památkové péče za situace, kdy bylo vydáno stavební povolení, které nebylo napadeno samostatnou žalobou.

Z vyložených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, když žalobu odmítl s poukazem na to, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je rozhodnutím předběžné povahy, které je z přezkumu správním soudem vyloučeno. Za situace, kdy krajský soud žalobu pro nepřípustnost odmítl a nezabýval se tak jednotlivými žalobními námitkami, byl stěžovatel oprávněn k podání kasační stížnosti. V dalším řízení pak bude na krajském soudu, aby posoudil, zda stěžovatel v žalobě namítá porušení svých procesních práv v řízení před správním orgánem a v kladném případě, zda k porušení takovýchto práv došlo.

Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 29. listopadu 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu