



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **AK LIBRA**, se sídlem Třebechovice p. O., Librantice 8, zast. Mgr. Martinem Boučkem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Malé náměstí 14/15, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 12. 2006, č. j. 8 Ca 184/2006 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2006, zn. 25758/ENV/06.

Městský soud v Praze vycházel z následujícího skutkového stavu: Dne 6. 4. 2006 podal žalovaný ve věci „Změny v užívání stavby pro chov kachen v k. ú. Librantice – Družstvo AK Libra“ tzv. vyjádření ústředního správního úřadu podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). V tomto vyjádření žalovaný mimo jiné uvedl, že záměr naplňuje dikci bodu 1.5 (Chov hospodářských zvířat s kapacitou od 50 do 180 dobytčích jednotek) kategorie II, přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, jako změna záměru dle jeho § 4 odst. 1 písm. c) a d), a je proto nutné záměr posoudit podle tohoto zákona. Příslušným úřadem k provedení zjišťovacího řízení je Krajský úřad Královéhradeckého kraje. Žalovaný

dále uvedl, že posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je prováděno za účelem získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, popř. opatření podle zvláštních právních předpisů (viz § 1 zákona o posuzování vlivů), v tomto případě zejména zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Závěr zjišťovacího řízení nebo případné stanovisko k záměru, jakožto výstupy procesu posouzení vlivů na životní prostředí z hlediska zákona o posuzování vlivů, nenahrazují vyjádření dotčených orgánů státní správy, ani příslušná povolení podle zvláštních předpisů. Kromě odborného posouzení záměru mohou z daného procesu vyplynout zejména závazné podmínky pro realizaci a provoz uvedeného záměru, které budou respektovány v následujících stupních přípravy, realizace a užívání záměru a budou zahrnuty jako podmínky navazujících správních řízení. V závěru svého vyjádření žalovaný uvedl, že dodržení těchto podmínek, stejně jako plnění udávané kapacity (zejména v případě, kdy je tento údaj předmětem vyjádření nepožadujícího posouzení vlivů na životní prostředí z hlediska zákona o posuzování vlivů a dalších parametrů) je předmětem zkoumání stavebního úřadu v rámci řízení k vydání příslušného povolení podle stavebního zákona.

Toto vyjádření napadl žalobce žalobou, v níž mimo jiné uvedl, že úkonem Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 6. 4. 2006 bylo rozhodnuto, že změna v užívání stavby pro chov kachen, a to kravína na pozemku č. parc. 119 a budovy na č. parc. 134 v k.ú. a obci Librantice, jejíhož schválení ze žalobce před místně příslušným úřadem v Černíkově domáhá, podléhá posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů. Důvodem tohoto rozhodnutí je, že změna technologie spojená se změnou chovaného druhu zvířat dle výkladu žalovaného je v daném případě významnou změnou technologie, kterou je nutno ve smyslu citovaného ustanovení podrobit zjišťovacímu řízení EIA. Dle názoru žalobce jde o úkon správního orgánu, jímž se závazně určují jeho povinnosti (v daném případě povinnost podrobit se zjišťovacímu řízení EIA, s nímž jsou spojeny značné náklady), tudíž je lze považovat za rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Soud s ohledem na vymezení § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a legislativní zkratku v § 65 s. ř. s. dovodil, že za rozhodnutí ve smyslu posléze uvedeného ustanovení lze považovat jen takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, a jen proti takovýmto rozhodnutím je žalobce legitimován brojit postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Úkonem napadeným žalobou v daném případě však podle Městského soudu v Praze nebylo rozhodováno o právech a povinnostech, ani se jím práva či povinnosti závazně neurčily. Jedná se o vyjádření v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí z hlediska zákona o posuzování vlivů, kdy toto vyjádření dle § 23 citovaného zákona je třeba v případě důvodných pochybností o záměru a o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo do příslušného sloupce podle přílohy č. 1 k citovanému zákonu. Předmětné vyjádření je podle soudu pouze podkladem pro vydání správního rozhodnutí příslušným správním orgánem. Podle § 7 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., tj. úkony, které nezasahují sféru práv. Soud tak dospěl k závěru, že napadený úkon žalovaného je ze soudního přezkumu vyloučen, neboť nezakládá, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti. Žalobu proto odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

Usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Závěr soudu podle stěžovatele zcela pomíjí jazykovou dikci § 23 zákona o posuzování vlivů, podle kterého v případě důvodných pochybností o záměru a o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo do příslušného sloupce podle přílohy č. 1 je „rozhodující

vyjádření ministerstva“. Žalovanému je tak podle stěžovatele zákonem svěřena výslovná rozhodující pravomoc, jejíž aplikací v souladu s § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů žalovaný svým rozhodnutím určí, zda posuzovaný záměr musí, či nemusí být podroben posuzování (řízení) podle citovaného zákona. Toto rozhodnutí je závazné, žalobce je povinen je respektovat a podřídit se mu. Z hlediska stěžovatele to znamená, že napadeným rozhodnutím mu byla odňata možnost, dosud existující, nebýt podroben zjišťovacímu řízení a naopak stanovena povinnost se tomuto řízení při realizaci svého záměru podřídit. Stěžovateli tedy byla v rozporu s jeho dosavadním právním postavením napadeným úkonem žalovaného přikázána nová povinnost, kterou dosud neměl. Skutečnost, že se tak stalo nepřímou, nemůže být pro věc nijak rozhodná, neboť je to právě úkon žalovaného, který je primární a sám o sobě způsobuje změnu dosavadního stavu. Předmětné vyjádření není podkladem pro vydání správního rozhodnutí, jak tvrdí Městský soud v Praze, neboť na jeho základě nedochází k vydání žádného správního rozhodnutí, nýbrž jím samým, jak vyplývá ze sdělení Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27. 4. 2006, již bylo rozhodnuto o povinnosti stěžovatele podrobit se zjišťovacímu řízení v souladu s § 7 zákona o posuzování vlivů.

Skutečnost, že co do formálního významu by mohlo být napadené rozhodnutí považováno za zásah pouze v procesních právech stěžovatele, podle jeho názoru i s ohledem na závěry vyjádřené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS a v něm citovaný názor Ústavního soudu, nic nemění na jeho přezkoumatelnosti. Stěžovatel je však přesvědčen, že napadené rozhodnutí má materiální význam v žalobcově sféře v podobě nově založené povinnosti, která s sebou nese dosud neexistující náklady. Městský soud v Praze tak posoudil věc zcela formalisticky a odmítl žalobu, aniž by své závěry blíže odůvodnil.

Termín „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s. je podle stěžovatele nutno vykládat tak, že právo přezkumu je zajištěno proti jakémukoliv úkonu správního orgánu, kterým se mění okruh práv a povinností stěžovatele, což se v jeho případě stalo. Napadený úkon byl vydán ústředním orgánem státní správy při výkonu jeho pravomoci, je vrchnostenskou aplikací právního předpisu a dopadá na stěžovatele jako dotčený subjekt, resp. je pro jeho postavení závazný. Vykazuje tedy podle stěžovatele všechny znaky aktu správního orgánu. Jako takový je dle názoru stěžovatele rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které může být přezkoumáno ve správním soudnictví. Stěžovatel má za to, že i na jeho případ dopadá závěr vyjádřený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS o povaze „rozhodnutí“. Současně považuje stěžovatel za nutné vypořádat se s názorem vyjádřeným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 837/2006 Sb. NSS, ze kterého by bylo možno dovodit nedostatek oprávnění žalobce brojit proti napadenému rozhodnutí, když – jak by bylo lze usuzovat z argumentace Městského soudu v Praze – je toto rozhodnutí pouze podkladem. Na rozdíl od citovaného judikátu je třeba konstatovat, že na základě napadeného rozhodnutí není žádné jiné správní rozhodnutí vydáváno a na straně stěžovatele by tudíž nebylo proti čemu brojit. Stěžovatel je proto toho názoru, že výjimka vyplývající ze slova „zpravidla“ v uvedené právní větě se uplatní právě v projednávané věci, tj. je nutno právo na soudní přezkum přiznat.

Stěžovatel má za to, že napadené usnesení Městského soudu v Praze je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a proto navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání nároku na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti přípisem ze dne 18. 4. 2007. Vyjádření k záměru dle jeho názoru pouze v pochybnostech potvrzuje povinnost, která vyplývá přímo ze zákona, a samo o sobě tudíž žádné povinnosti nezakládá. Vyjádření je podkladem pro vydání správního rozhodnutí příslušným správním orgánem a nenaplnuje znaky správního rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. 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"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů ve znění účinném v době podání vyjádření byly předmětem posuzování podle tohoto zákona změny každého záměru uvedeného v příloze č. 1, pokud má být zvýšena jeho kapacita nebo rozsah o 25 % a více nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 7.

Podle § 7 odst. 1 zákona o posuzování vlivů je cílem zjišťovacího řízení upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace vlivů záměru na životní prostředí, a to se zřetelem na

- a) povahu konkrétního záměru nebo druhu záměru,
- b) faktory životního prostředí uvedené v § 2, které mohou být provedením záměru ovlivněny,
- c) současný stav poznatků a metody posuzování.

U záměru uvedeného v příloze č. 1 kategorii II a u změny záměru podle § 4 odst. 1 písm. c), d) a e) je cílem zjišťovacího řízení také zjištění, zda záměr nebo jeho změna bude posuzována podle tohoto zákona. Zjišťovací řízení se zahajuje a provádí na podkladě oznámení, vyjádření k němu obdržených a podle hledisek a měřítek uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu.

Podle § 23 odst. 3 zákona o posuzování vlivů je v případě důvodných pochybností o záměru a o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo do příslušného sloupce podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, popřípadě o rozsahu dotčeného území rozhodující vyjádření ministerstva, které musí být vydáno nejpozději do 15 dnů ode dne doručení podnětu k vyjádření ministerstvu.

O věci samé uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Soudním přezkumem výstupů často velmi složitých procesů schvalování (povolování) záměrů a jejich změn se Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti opakovaně

zabýval ve vztahu ke stanovisku podle § 10 zákona o posuzování vlivů. V tomto směru konstantně judikoval, že uvedené stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a není tudíž samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, resp. že v souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice č. 85/337/EHS lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem. (srov. rozsudek ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že není na místě (a nevyžadují to ani mezinárodní závazky ČR), aby soud přezkoumával jakákoli rozhodnutí, akty či nečinnosti vztahující se k záměru, nýbrž že postačuje jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovýto úkon dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. K tomu pak dochází až vydáním konečného rozhodnutí - v projednávaném případě rozhodnutí o povolení změny užívání stavby či rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

V souzené věci se žalobce domáhá přezkumu vyjádření ministerstva, ze kterého vyplývá příslušnému správnímu orgánu povinnost provést zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů, na jehož základě bude teprve rozhodnuto, zda bude vůbec změna záměru posuzována podle tohoto zákona či nikoli. „Vzdálenost“ napadeného vyjádření ke konečnému rozhodnutí ve věci – jímž teprve může dojít k zásahu do veřejného subjektivního práva stěžovatele – je tedy v daném případě evidentně ještě daleko větší než u výše uvedeného stanoviska podle § 10 zákona o posuzování vlivů (konečného výstupu procesu EIA).

Názoru stěžovatele, že již podáním napadeného vyjádření dochází ke změně v okruhu jeho práv a povinností, nelze přisvědčit. Svým vyjádřením ministerstvo pouze určilo další procesní postup za situace, kdy o něm vznikla v řízení před správním orgánem pochybnost. Tím, že proběhne zjišťovací řízení, případně následné posouzení záměru podle zákona č. 100/2001 Sb., se však právní postavení stěžovatele ještě nijak nemění, neboť o jeho veřejném subjektivním právu nebylo dosud jakkoli rozhodnuto. Namítá-li pak stěžovatel, že mu v důsledku napadeného vyjádření vzniknou nepředvídané náklady, ani tato skutečnost na výše uvedeném nic nemění. Jak správně uvádí ve svém vyjádření žalovaný, povinnost provést zjišťovací řízení vyplývá přímo ze zákona, a náklady s ním případně spojené tak lze přirovnat např. nákladům na projektovou dokumentaci jako jiné nutné podmínce vydání žádaného povolení.

Rovněž argumentace stěžovatele rozhodnutími zdejšího soudu neobstojí. Pokud jde o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS nebylo v této věci pochyb o tom, zda je žalobou napadený úkon správního orgánu – zamítnutí žádosti o udělení státního občanství – správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; spornou byla otázka rozsahu přezkumu správního uvážení, na němž je toto rozhodnutí postaveno (neboť na udělení státního občanství není právní nárok).

V dalším dovolávaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS bylo již předmětem sporu, zda přípis Ministerstva financí konstatující, že volební strana typu „sdružení politické strany a nezávislých kandidátů“ nemá nárok na výplatu příspěvku na mandát, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. či nikoliv. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pojem „rozhodnutí“ ve smyslu citovaného ustanovení soudního řádu správního je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu

a nebylo vydáno v žádném řízení, bylo podle tohoto rozsudku nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.

Ani toto rozhodnutí zdejšího soudu však na projednávanou věc nedopadá. Nelze jej totiž vnímat odtrženě od kontextu. Zatímco přípis Ministerstva financí, jímž bylo politické straně odepřeno právo na finanční prostředky se nepochybně bezprostředně právní sféry této strany dotýká, vyjádření Ministerstva životního prostředí v projednávané věci, jak již bylo vyloženo výše, pouze určuje směr dalšího procesního postupu v probíhajícím správním řízení. Žádná práva či povinnosti se jím nezakládají, nemění, neruší, ani autoritativně nestvrzují. Byť tak může napadené vyjádření vykazovat jisté znaky správního rozhodnutí (posouzení skutkového stavu a jeho podřazení právní normě), není z výše uvedeného důvodu rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a to ani v materiálním smyslu.

Lze tak přisvědčit Městskému soudu v Praze, že vyjádření Ministerstva životního prostředí podle § 23 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze jej však přezkoumat jako jiný úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem pro konečné správní rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (Nutno dodat, že využití této možnosti bude v projednávané věci připadat v úvahu pouze tehdy, pokud by v důsledku případně vypracovaného stanoviska podle § 10 zákona o posuzování vlivů nebylo stěžovateli požadované povolení vydáno.)

Jen pro úplnost dodává Nejvyšší správní soud, že v účasti na zjišťovacím řízení nelze vidět ani dotčení na procesních právech, jak mylně dovozuje stěžovatel. Samotná skutečnost, že toto řízení proběhne, totiž stěžovatele nijak na jeho procesních právech nekrátí ani neomezuje.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené usnesení Městského soudu v Praze netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly náklady, které by přesahovaly rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 16. ledna 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu