



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Věry Šimůnkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **M. D.**, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, odbor životního prostředí, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2006, č. j. 30 Ca 212/2006 - 50,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2006, č. j. 30 Ca 212/2006 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí včasnou kasační stížností proti v záhlaví označenému usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jako nepřípustné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Okresního úřadu v Hodoníně ze dne 2. 9. 2002, č. j. ŽP/02/21/5856/231, kterým byl společnosti SLOVMLÝN, spol. s r. o., udělen souhlas ke zřízení skládek, skladů, nádrží a potrubí pro skladování a dopravu vodám závadných látek (dále jen „souhlas“) v rámci stavby nazvané „EXTRAKCE OLEJE Z ŘEPKOVÝCH VÝLISKŮ“.

Krajský soud odůvodnil odmítnutí správní žaloby odkazem na ustanovení § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Závazné stanovisko vodoprávního úřadu podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), dále

jen „vodní zákon“, je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. Na tom nic nemění skutečnost, že uvedený úkon splňuje obsahové a formální znaky správního rozhodnutí, neboť tato skutečnost z něj ještě nečiní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Nejde o úkon, kterým se správní orgán dotkl přímo těch veřejných subjektivních práv, která pramení z hmotného práva. Závazné stanovisko nestanoví žádné konkrétní povinnosti, které by byl stěžovatel povinen respektovat. To, co je pro účastníka řízení právem či povinností, má založit nikoli vodoprávní orgán, jehož stanovisko má být respektováno v příslušném stavebním řízení, ale stavební úřad oprávněný k vydání stavebního povolení; pouze ten je oprávněn rozhodovat ve správním řízení a zakládat práva a povinnosti individuálními správními akty. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje při splnění zákonných podmínek přezkoumat i takový úkon, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Z citovaného ustanovení vyplývá možnost přezkoumání závazného stanoviska vodoprávního orgánu, avšak pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tzn. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Krajský soud odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 As 90/2001 - 98, a žalobu s poukazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl, neboť dospěl k závěru, že jde o správní rozhodnutí, na které dopadá kompetenční výluka podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s.

Proti usnesení krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Uvádí, že nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá v nesprávném posouzení právní otázky nepřípustnosti návrhu podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. v souvislosti s kompetenční výlukou podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. V důsledku této nezákonnosti je nezákonné celé rozhodnutí krajského soudu. Namítá, že souhlas byl vydán formou rozhodnutí podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který s rozhodnutím, jímž by se nerozhodovalo o právech a povinnostech, nepočítá. Stěžovatel připomíná, že rozsáhlé legislativní změny spojené s přijetím zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se nedotkly terminologie ve vodním zákonu, který institut závazného stanoviska nezná. Vyjádřil proto podiv nad tím, že napadené rozhodnutí krajský soud za takové označuje. Podle názoru stěžovatele je souhlas (včetně stanovených podmínek) ve smyslu ustanovení § 17 odst. 3 vodního zákona „závazný pro orgány, které rozhodují v řízení o povolení stavby“. Podmínky souhlasu jsou tak závazně stanoveny ve vodoprávním řízení a v řízení o povolení stavby se již nemění. Podmínky, za kterých je souhlas udělen, se však nevztahují pouze na žadatele, ale ve svém důsledku zasahují i do práv vlastníků sousedních nemovitostí (§ 17 odst. 1 písm. b/ vodního zákona). Stěžovatel je vlastníkem sousedních pozemků (v kasační stížnosti blíže specifikovaných), na kterých provozuje chovatelskou stanici zlatých retrívrů. Cítí se být ohrožen tím (stručně řečeno), že rozhodnutí správního orgánu I. stupně založilo stavebníkovi právo zasáhnout do jakosti podzemních vod a stěžovateli pak povinnost tento zásah strpět. Stěžovatel považuje za nezákonný i odkaz krajského soudu na ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť souhlas nelze podřadit pod „jiný úkon správního orgánu“ upravený zmíněným ustanovením. Stěžovatel dále polemizuje s odkazem krajského soudu na shora uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neboť dle názoru stěžovatele je povaha rozhodnutí vodoprávního orgánu odlišná od rozhodnutí o závazném stanovisku podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel současně namítá, že postupem krajského soudu došlo k porušení čl. 4 odst. 4 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť extenzivním výkladem kompetenční výluky došlo k odepření spravedlnosti a narušení podstaty a smyslu práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy. Postupem krajského soudu byl navíc porušen ústavní imperativ zakotvený v čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny, podle něhož nelze z pravomoci soudu vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

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

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlas vodoprávního úřadu vydávaný ve správním řízení podle ustanovení § 17 vodního zákona je předběžné povahy a slouží k zajištění zájmů vodního hospodářství sledovaných vodním zákonem, přičemž samotným souhlasem není vydáváno povolení ke stavbě nebo činnosti, avšak složí pouze jako jeden z podkladů k dalšímu řízení. Při vydání souhlasu nejde o založení nebo dotčení práv jednotlivých osob, ale posouzení záměru z hledisek hájených vodním zákonem. Účastníkem v takovém řízení je pouze žadatel a popřípadě další účastníci obligatorně stanovení zvláštním právním předpisem, přičemž stěžovatel nesplňuje ani jednu z těchto podmínek, a proto na něj nelze pohlížet jako na účastníka řízení.

Stěžovatel namítá důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby přicházející pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody podle ustanovení § 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 ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadají všechny stížní důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě přípustné kasační stížnosti (§ 102 a násl. s. ř. s.) napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. z hlediska a rozsahu důvodů, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, když sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Krajský soud odmítl napadeným usnesením stěžovatelovu žalobu jako nepřípustnou, proto, že směřovala proti úkonu správního orgánu, který není podle názoru krajského soudu rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Stěžejním pro posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského soudu (s ohledem na kasační námitky stěžovatele) je, zda souhlas vydaný podle ustanovení § 17 vodního zákona je úkonem správního orgánu, který nelze podrobit soudnímu přezkumu či rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v dané věci je především třeba vycházet ze smyslu a účelu vodního zákona samého a jeho ustanovení § 17. Podle ustanovení § 1 vodního zákona je účelem tohoto zákona chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využití vodních zdrojů a zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků

povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství a též přispívat k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů. Podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) vodního zákona je souhlas vodoprávního úřadu třeba ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle tohoto zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry ke stavbám a zařízením na pozemcích, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, nebo na pozemcích s takovými pozemky sousedících, pokud tyto stavby a zařízení ovlivní vodní poměry. V rozhodnutí o udělení souhlasu mohou být stanoveny podmínky, za kterých se souhlas uděluje.

Účelem a smyslem rozhodování - udělování souhlasu - podle ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona je ochrana vodních poměrů před činnostmi, které mohou vodní poměry ovlivnit. Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má vodoprávní orgán k dispozici, je udělování souhlasu podle zmíněného ustanovení.

K možnostem přezkumu tzv. závazných stanovisek, stanovisek či souhlasů je třeba odkázat 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 umístování 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.

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 jen „rozhodnutí“). Podle odst. 2 téhož ustanovení může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Rozhodnutí správního orgánu, které je předmětem přezkoumání soudu, je udělení souhlasu podle ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona. Vycházejí z výše citovaného rozhodnutí vydaného v obdobné věci je nutno konstatovat, že i souhlas vodoprávního orgánu udělený podle ustanovení § 17 vodního zákona je správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tímto aktem se autoritativně stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do vodních poměrů. Na této skutečnosti nic nemění, je-li k určité činnosti, v níž se má takový zásah realizovat, třeba ještě další rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Souhlas je samostatným správním rozhodnutím vydávaným ve správním řízení. Jde o rozhodnutí konečné, a to i 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 zamýšlenou činnost lze realizovat výlučně v případě pozitivní povahy 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

souhlasu. V posuzovaném případě nemusí být v době vydání správního rozhodnutí a ve lhůtě stanovené pro jeho případné napadení správní žalobou zřejmé, zda bude vydán následný správní akt či nikoli.

Vzhledem k tomu, že krajský soud odmítl stěžovatelovu žalobu na základě nesprávného právního závěru, podle kterého není souhlas vydaný podle ustanovení § 17 vodního zákona rozhodnutím podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., jsou dány důvody pro zrušení napadeného usnesení. Nejvyšší správní soud vzhledem k důvodnosti kasační stížnosti zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.), ve kterém se bude zabývat i žalobní legitimací stěžovatele k podání žaloby proti rozhodnutí vydanému podle ustanovení § 17 odst. 1 vodního zákona.

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

V Brně dne 28. května 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu