



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Obec Roblín**, se sídlem Třebotov, Karlštejnská 50, zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Praha 4, Za Zelenou liškou 967, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 12. 2005, čj. 500/1189/503 21/05, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Lesy Steinských, spol. s r. o., se sídlem Černošice, Na Stráži 351, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2007, čj. 9 Ca 24/2006 - 33,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2007, č. j. 9 Ca 24/2006 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2005, čj. 3420/1150/05 udělila Správa Chráněné krajinné oblasti Český kras souhlas podle § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“) s vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení změn povolené stavby „Silo pro skladování pilin na pile Roblín“ na pozemku p. č. 215/4 v k. ú. Roblín dle projektu vyhotoveného autorizovaným inženýrem J. P. v březnu 2005. Souhlas byl udělen s podmínkou, že silo bude opatřeno nátěrem zelené barvy.

K odvolání žalobce a občanského sdružení MALLORN změnil žalovaný pouze korekturně výrok prvoinstančního správního rozhodnutí podle § 59 odst. 2 správního řádu pokud jde o určení rozhodnutí, ke kterému se souhlas vydává, o upřesnění názvu žadatele a o vypuštění zjevně mylné věty, podle níž námitky účastníků nebyly uplatněny.

Žalobu, již žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Soud odkázal na usnesení zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 A 73/2002 - 54, www.nssoud.cz, a konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo sice po formální stránce individuálním správním úkonem, tj. rozhodnutím, neboť bylo vydáno ve správním řízení vedeném dle zákona č. 114/1992 Sb. za podpůrného využití správního řádu a mělo i zákonné náležitosti, ovšem po materiální stránce jej nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládá, nemění ani neodnímá žádné právo ani žádná povinnost. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je až rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby vydané podle stavebního zákona, neboť teprve takovým aktem se rozhoduje o konkrétních právech a povinnostech. Z § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. podle soudu plyne, že předmětný souhlas je jen podkladovým úkonem či aktem správního orgánu, jenž předchází vlastnímu územnímu řízení o umístění stavby. Žalobou napadené rozhodnutí je tudíž vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Vedle výhrad ke změně výroku prvoinstančního správního rozhodnutí žalovaným, pokud jde o určení rozhodnutí, ke kterému se souhlas váže, nesouhlasil stěžovatel s posouzením povahy rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny soudem. Podle stěžovatele je uvedeným rozhodnutím definitivně rozhodnuto o zásahu v území z hlediska ochrany přírody a krajiny, neboť obsah souhlasu se již nebude v následném řízení podle stavebního zákona projednávat. Toto rozhodnutí zakládá stavebníkovi právo uplatnit u stavebního úřadu svůj záměr s tím, že ze stěžejních hledisek ochrany přírody a krajiny v CHKO je již odsouhlasen, dle přesvědčení stěžovatele závazně a pravomocně. Není tedy pravdou, že by předmět řízení před Správou CHKO a obecným stavebním úřadem byl tentýž. Zamýšlený (nelegálně již provedený) zásah je posuzován jednou z hlediska ochrany přírody a krajiny, před stavebním úřadem jde pak o územně technické a stavebně technické souvislosti zásahu.

Podle stěžovatele tak jde o dvě řízení s rozdílným předmětem. Navíc pravomocný souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny zakládá stavebníkovi právo požadovat na stavebním úřadu zprůchodnění zásahu a stěžovateli ukládá toto respektovat, ba co víc strpět, že i pro něj je stěžejní problematika již rozhodnuta a on se k ní již nemůže relevantně vyjádřit. Napadené rozhodnutí je proto podle stěžovatele rozhodnutím, jímž se zakládají práva a povinnosti. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil.

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

V projednávané věci je Nejvyšší správní soud vázán usnesením rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005, www.nssoud.cz, ve kterém zaujal zdejší soud názor, podle něhož je závazné stanovisko podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a nevztahuje se na něj tudíž kompetenční vyluka podle § 70 písm. a) ani b) s. ř. s.

Jak uvedl rozšířený senát v citovaném usnesení, **§ 70 písm. a) s. ř. s.** vylučuje z přezkumu ve správním soudnictví úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Ve spojení s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., § 2 a § 4 písm. a) s. ř. s. je účelem tohoto ustanovení nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují do práv a povinností subjektů. Tato výluka nalézá svůj odraz v platném správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), především v § 9 (definice správního řízení) a § 67 odst. 1 (definice správního rozhodnutí). Společným jmenovatelem pro všechny výše uvedené definice je podle rozšířeného senátu vymezení správního rozhodnutí z materiálního hlediska tím, že se jedná o úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti určené osoby. Klíčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je pak jednak **definice věci** (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určitého oblasti veřejné správy, a dále v rámci takto vymezeného předmětu **vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena** (tedy „založena, měněna či rušena“).

Předmět správního řízení

K vymezení předmětu správního řízení se tradičně přistupuje z objektivního hlediska, tedy skrze okruh chráněných zájmů, jejichž respektování má být v rámci daného řízení zajištěno. Takto nahlíženo pak není sporu o tom, že zájem na ochraně přírody a krajiny je samostatným, objektivně vymezeným předmětem v rámci stavebního řízení povolovacího. Závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb. jsou vydávána na žádost účastníka (typicky stavitele). Žadatel je také adresátem správního rozhodnutí. O stanoviscích probíhá samostatné správní řízení, které je ukončeno správním rozhodnutím, jenž má obecné náležitosti správního aktu. S ohledem na předmět řízení, kterým je ochrana přírody a krajiny, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky rozhodnutí o umístění stavby či stavební povolení) musí předmětné rozhodnutí respektovat; buď jeho závěry převezme a včlení do svého textu, či na text předchozího rozhodnutí přímo odkáže. V každém případě je však obsahem rozhodnutí vázáno. Potenciálnímu stavebníku brání či naopak umožňuje realizaci určitého záměru; rozhodující správní orgán následně váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí.

Jak rozšířený senát dále uvedl, počítají moderní systémy správního práva s možností vzniku rozporů mezi formou a obsahem aktu, a to jak při činnosti veřejné správy, tak v činnosti moci zákonodárné. Výchozím pravidlem, jak na tyto situace reagovat, je respektování formálního označení určitého aktu; je-li správní akt nadepsán „rozhodnutí“ a má náležitosti rozhodnutí, pak se má v první fázi za to, že se v skutku o rozhodnutí jedná. Můžou však nastat případy, kdy, ač je určitý výstup formálně označen za akt jednoho typu, ve skutečnosti (s ohledem na jeho materiální znaky) se jedná o akt typově jiný. Jak judikatura správních soudů (srov. např. rozsudek ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS anebo rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz, kde zdejší soud konstatoval, že i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím), tak judikatura Ústavního soudu (srov. např. nález ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, č. 271/1995 Sb., kde pro přijetí aktu typově správního (správní rozhodnutí) byl zvolen akt normativní (nařízení vlády)) akceptují, že v případě podobného rozporu může dojít, s ohledem na požadavek účinné ochrany práv fyzických a právnických osob, k situaci, kdy obsah převládne nad formou. Akt formálně označený za akt jiný bude přezkoumán. Dodatečným argumentem

pro umožnění „rekvalifikace“ aktu ve prospěch fyzické či právnické osoby je požadavek kontroly a předvídatelnosti činnosti veřejné správy; jinak by se mohla veřejná správa vyhnout přezkumu svých úkonů jenom díky tomu, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný.

Kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s. však podle rozšířeného senátu představují situaci opačnou. Také zde sice dochází ke korekci formy s ohledem na obsah, děje se tak ovšem v neprospěch účastníka a s důsledkem odepření soudní ochrany. Akt, který je na první pohled „bezvadným“ správním aktem se všemi formálními náležitostmi správního rozhodnutí, je z materiálního hlediska označen za úkon správního orgánu nalézající se mimo rámec § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejenom, že se jedná o postup, o jehož korektnosti nepanuje shoda. S ohledem na výše uvedené požadavky předvídatelnosti práva a právní jistoty pro běžného adresáta se podle názoru rozšířeného senátu jedná navíc o postup ústavně pochybný. Ve svém důsledku totiž znamená, že je od průměrného adresáta právní regulace vyžadováno, aby si samostatně posoudil, zda správní rozhodnutí se všemi náležitostmi, které obdržel od příslušného správního orgánu, je také z materiálního hlediska správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Takový přístup je podle rozšířeného senátu v právním státě, za který se Česká republika považuje (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), neobhajitelný. V právním státě je podle něj nutno vycházet z premisy, podle níž je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny). Kompetenční výluky ustanovení § 70 s. ř. s. proto musí být definovány a vykládány úzce a především předvídatelně.

Zásah do právní sféry

Druhým z definičních znaků správního rozhodnutí je podle citovaného usnesení zásah do veřejných subjektivních práv žalobce. Zde vyšel rozšířený senát především z německé koncepce, podle níž se aktivní žalobní legitimace odvíjí od *tvrzeného* zásahu do široce koncipovaných subjektivních práv v oblasti veřejné správy. Podle většinového náhledu akceptovaného též justiční praxí je zde pro účely žalobní legitimace postačující tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že by k zásahu do subjektivních práv žalobce dojít nemohlo [tzv. „*Möglichkeitstheorie*“]. Přesné vymezení porušeného subjektivního práva je pak záležitostí meritorního posouzení.

Přístup německé praxe je podle rozšířeného senátu plně přenositelný i do podmínek českého soudního řádu správního. Podle citovaného usnesení je nelogické činit ze schopnosti prokázat zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv podmínku řízení, neboť toto je otázkou posouzení důvodnosti žaloby. Z uvedených důvodů rozšířený senát již dříve přistoupil k přehodnocení výkladu podmínek aktivní žalobní legitimace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že rigidně vyžadovaná existence veřejného subjektivního práva jako předpoklad aktivní žalobní legitimace fyzických či právnických osob se dostává do kolize s ústavním právem na přístup k soudu.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné,

vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (nejnověji viz např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, 4 Ans 9/2007 – 197, www.nssoud.cz).

Při aplikaci těchto kritérií na projednávanou problematiku pak dospěl rozšířený senát k závěru, že vydání (ne)souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. je s to citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce. Závazné stanovisko tohoto typu, které s konečnou platností určí, zda vlastník pozemku může svůj pozemek určitým způsobem využívat, se předně dotýká práva vlastnit a pokojně užívat majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny, případně čl. 1 Prvního dodatkové protokolu Evropské úmluvy). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, srov. analogicky kupř. rozsudek ze dne 29. 11. 1991 ve věci *Pine Valley Developments Ltd and Others proti Irsku* (stížnost č. 12742/87), Series A no. 222 či rozsudek ze dne 21. 5. 1990 ve věci *Mats Jacobsson proti Švédsku*, (stížnost č. 11/1989/171/227), Series A no. 180-A. Nad rámec práva vlastnického lze pak také, v závislosti na konkrétních okolnostech případu, uvažovat o zásahu do práv na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), případně práva na včasné a úplné informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) – srov. nález ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 8, str. 375; usnesení ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99, Sb. n. u. ÚS, sv. 14, str. 329, případně také rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 10. 2007 č. j. 2 As 13/2006 - 110, www.nssoud.cz).

Rozšířený senát dále dospěl v citovaném usnesení k závěru, že stanovisko podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. není ani rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu **§ 70 písm. b) s. ř. s.** Jak dovozuje dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu, charakteristickým rysem rozhodnutí předběžné povahy je jeho **dočasnost** (srov. kupř. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 162/2004 - 61, č. 613/2005 Sb. NSS; rozsudek ze dne 30. 9. 2004, čj. 5 As 29/2003 - 68, č. 790/2006 Sb. NSS; usnesení ze dne 5. 10. 2004, čj. 6 A 119/2001 - 74, č. 434/2005 Sb. NSS). To jednak znamená, že **samotné věcné posouzení je vyhrazeno konečnému rozhodnutí**, a dále pak tu skutečnost, že **dočasné rozhodnutí tradičně pozbývá svých účinků s nabytím právní moci konečného rozhodnutí ve věci samé**. Další kritérium formulované judikaturou Ústavního soudu pak spočívá v požadavku, aby v případě, kdy rozhodnutí předběžné povahy samostatnému soudnímu přezkumu nepodléhá, podléhalo takovému přezkumu rozhodnutí konečné (srov. nález pléna ÚS ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb., na str. 4702).

Rozšířený senát dospěl k závěru, že závazné stanovisko vydané orgánem ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb. nenaplnuje ani jeden z výše uvedených znaků. Jedná se jednak o rozhodnutí, které je s ohledem na posuzovaný předmět řízení konečné. Příslušný orgán ochrany přírody autoritativně a pro všechna další navazující řízení závazně stanoví, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem na úseku ochrany přírody a krajiny. Stejně tak podkladové rozhodnutí nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující. Může sice nastat situace, kdy budou některé části podkladového rozhodnutí obsahově převzaty do (výroku) rozhodnutí navazujícího; tato skutečnost však nezabavuje výchozí rozhodnutí samostatné právní existence. Podobně pokud je rozhodnutí kupříkladu stavebního úřadu předmětem následného přezkumu ve správním soudnictví a

je pro svoji nezákonnost zrušeno, tato skutečnost nemá žádný dopad na platnost předchozího rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny.

Rozšířený senát konečně nepřijal za svou ani argumentaci, podle níž by měl být samostatný soudní přezkum umožněn pouze v případech *negativních* stanovisek orgánů ochrany přírody a krajiny. S ohledem na negativní stanoviska vzniká již problém povahy definiční: stanovisko negativní s ohledem na zájmy žalobce (stavebníka) může být pozitivní s ohledem na zájmy případných jiných účastníků řízení (vlastníků sousedících nemovitostí, občanských sdružení aj.) a naopak – stanovisko pozitivní vůči plánům potencionálního stavebníka může být negativní vůči všem ostatním. Navíc je patrné, že i na první pohled pozitivní stanovisko, které vyslovuje souhlas s uskutečněním záměru, může být, s ohledem na množství případných omezujících podmínek či dalších požadavků, stanoviskem *de facto* negativním. Za těchto okolností dospěl rozšířený senát k závěru, že ve správním soudnictví přísluší přezkoumávat všechna závazná stanoviska.

Veden výše popsaným právním názorem nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. V novém rozhodnutí je Městský soud v Praze vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Současně rozhodne i o nákladech 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 30. října 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu