

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Lom Horní Pole, s. r. o.**, se sídlem Horní Pole 56, Strmilov, zast. JUDr. Miloslavem Voborníkem, advokátem se sídlem Židovská 31, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2009, č. j. KUJCK/28730/2009/OZZL/Hk/O-88/09, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) RNDr. B. V.**, **2) M.V.**, **3) obec Klatovec**, se sídlem Klatovec 37, Batelov, **4) obec Studená**, se sídlem náměstí Sv. J. Nepomuckého 18, Studená, **5) občanské sdružení Za Rusko krásnější**, se sídlem Tyršova 80, Studená, **6) ZO ČSOP Vysočina**, se sídlem Bedřicha Smetany 130, Dačice III, **7) občanské sdružení Jihočeské matky**, se sídlem Nová 12, České Budějovice v řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení 1) – 5), všech zast. JUDr. Ing. Zdeňkem Brunou, advokátem se sídlem v Jihlavě, Stavbařů 41, proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 4. 2010, č. j. 10 A 12/2010 - 61,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 4. 2010, č. j. 10 A 12/2010 - 61, **se zrušuje.**

II. Žaloba ze dne 11. 2. 2010 **se odmítá.**

III. Stěžovatelům **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

Odůvodnění:

Osoby zúčastněné na řízení 1) – 5), ZO ČSOP Vysočina a R. a V. Š. společně podanou kasační stížností napadli uvedený rozsudek krajského soudu, kterým bylo zrušeno shora uvedené rozhodnutí žalovaného a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Dále bylo rozsudkem vysloveno, že R. a V. Š. nejsou osobami zúčastněnými na řízení. Zrušeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Dačice ze dne 30. 7. 2009, č. j. OŽP/20858-09/272-03/MULJ, a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k zásahu do významného krajinného prvku lesa a k zásahu do části registrovaného významného krajinného prvku „Rašeliniště Horní Pole – Rusko“, dále podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny k odlesnění pozemků nad 0,5 ha v souvislosti s otvírkou lomu Horní Pole dle předloženého plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska Horní Pole.

Krajský soud v Českých Budějovicích vyšel ve svém rozhodnutí z toho, že R. a V. Š. v řízení podle § 4 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny žádná práva neuplatňovali a z obsahu spisu není patrné, že vydáním rozhodnutí budou nějakým způsobem dotčena jejich práva a povinnosti. Tím, že jejich práva zrušením napadeného rozhodnutí nebudou dotčena, nesplňují podmínky předepsané pro osoby zúčastněné na řízení. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému odůvodnil krajský soud tím, že není zřejmé, jakým způsobem žalovaný postupoval při hodnocení důkazů, v důsledku čehož není přezkoumatelné zjištění o tom, že záměr se samotným charakterem dotkne zásadním způsobem přírody a zasáhne do ekologicko-stabilizační funkce krajinných prvků. Dále krajský soud uvedl, že v průběhu řízení zůstalo neúplným také projednávání námitky podjatosti označeného zaměstnance správního orgánu prvního stupně.

Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatňují důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), namítají tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem.

Stěžovatelé v kasační stížnosti uvádějí, že správní orgány obou stupňů se vypořádaly s hodnocením důkazů předložených žalobcem i dalšími účastníky. To, jak byly posuzovány jednotlivé důkazy, je zřetelné i z odůvodnění napadených rozhodnutí. Rovněž námitka žalobce o podjatosti předmětného zaměstnance Městského úřadu v Dačicích je neopodstatněná a posouzení této otázky krajským soudem je nesprávné, neboť otázka podjatosti tohoto zaměstnance byla již vyřízena definitivně v roce 2004 a sám žalobce jeho podjatost nikdy neprokázal. K tomu, že je úřední osoba podjatá, by neměl stačit pouhý subjektivní pocit.

V kasační stížnosti je dále uvedeno, že R. a V. Š. jsou spoluvlastníky nemovitostí v těsné blízkosti uvažovaného dobývacího prostoru, a tedy jsou ze zákona účastníky řízení. Tato skutečnost, podle jejich názoru, dostatečně vyplývá ze spisu. Toto tvrzení je blíže rozvedeno v doplnění kasační stížnosti.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelé v kasační stížnosti navrhují, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje se závěry stěžovatelů, které jsou prezentovány v kasační stížnosti. Součástí spisu je řada podkladů, které vypovídají o tom, že území je biotopem mnoha organismů, kterým ze zákona o ochraně přírody a krajiny náleží zvláštní ochrana. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by rozhodující úředník byl podjatý.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naopak se závěry krajského soudu souhlasí a odkazuje na ně. Správní orgány, dle jeho názoru, rozhodovaly tendenčně a při hodnocení důkazů a skutkových zjištění nepřihlížely k důkazům a skutečnostem, které svědčily ve prospěch žalobce. Soud správně vyhodnotil, že zjištění autorizovaných osob jsou odlišná a rozpory jsou natolik zásadní, že je nutné je překlenout dalším dokazováním. Ohledně podjatosti zaměstnance Městského úřadu v Dačicích je žalobce toho názoru, že není povinen jeho podjatost dokazovat, neboť postačí i pouhá pochybnost. Žalobce proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 6) (ZO ČSOP Vysočina) bylo zastaveno usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 5. 2010, č. j. 10 A 12/2010 - 98, neboť zmíněná osoba zúčastněná na řízení, přes výzvu a poučení nezaplatila soudní poplatek za kasační řízení (§ 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Ze stejného důvodu bylo usnesením krajského soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 10 A 12/2010 - 101, zastaveno řízení i o kasační stížnosti R. a V. Š. Proti těmto pravomocným usnesením nebyly podány kasační stížnosti; v tomto kasačním řízení se jimi kasační soud nemůže zabývat.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla podána všemi původními stěžovateli se shodnými argumenty, je třeba dovodit, že stěžovatelé, o jejichž kasační stížnosti je nyní rozhodováno, tj. zúčastněné osoby 1) - 5), rovněž namítají, že R. a V. Š. měli být osobami zúčastněnými. Brojit proti výroku, jímž bylo vysloveno, že nejsou osobami zúčastněnými na řízení, ovšem mohli právě jen oni dva, nikoliv ostatní stěžovatelé, kteří by ve vztahu k tomuto výroku byli osobami zjevně neoprávněnými podat kasační stížnost - § 46 odst. 1 písm. c), § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto vzal v úvahu pouze námitky, k nimž stěžovatelé byli oprávnění Formální náležitosti kasační stížnosti posuzoval rovněž pouze ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení 1) – 5) a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem.

Před posouzením vlastních námitek kasační stížnosti se zdejší soud zabýval *ex offo* (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zda nebyly naplněny důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je mj. třeba zkoumat, zda v řízení před krajským soudem nechyběly podmínky řízení. Je vždy třeba, aby ten, kdo podá žalobu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., splnil podmínky vyplývající z tohoto ustanovení ve spojení s ustanovením § 2 s. ř. s. Je tedy nutné, aby žalobce tvrdil, že byl na svých (veřejných subjektivních) 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 (pro takový úkon s. ř. s. utváří legislativního zkratku „rozhodnutí“). Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. pak dále říká, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

S ohledem na vymezení v § 2 s. ř. s. a použitou legislativní zkratku v § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu posledně citovaného 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. Rozhodnutím napadeným žalobou v předmětné věci však není rozhodováno o právech a povinnostech ani se jím práva či povinnosti závazně neurčují.

Žalobou je napadeno rozhodnutí o odvolání proti závaznému stanovisku vydanému podle § 4 odst. 2, 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou dle § 90 odst. 1 tohoto zákona vydávána jako tzv. podkladová závazná stanoviska. K jejich charakteru se blíže vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, sp. zn. 2 As 75/2009. Zde je uvedeno, že z legislativní činnosti zákonodárce lze vypozorovat snahu o komplexní řešení problematiky vydávání a přezkumu závazných stanovisek. Novelizace právního prostředí upravující otázku závazných stanovisek zavedla kromě samotné definice závazného stanoviska a mechanismu jeho přezkumu také ustanovení, která v některých případech *ex lege* konstatují, že dané závazné stanovisko je samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004. Závazná stanoviska, která jsou *ex lege* rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Ustanovení, která určují, že má správní orgán vydat závazné stanovisko v konkrétním případě ve formě samostatného rozhodnutí, jsou obsažena v některých zvláštních zákonech (např. § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči). Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 však nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat. Blíže viz celé odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu, které je dostupné na www.nssoud.cz.

Jak již bylo podáno shora, jsou podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu výše uvedené definice, tj. úkony, které nezasahují sféru práv (byť z formálně právního hlediska jako rozhodnutí označeny jsou). Takovými akty jsou podkladová závazná stanoviska dle § 4 odst. 2, 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ze shora uvedených důvodů krajský soud pochybil, když žalobu jako nepřípustnou neodmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Proto Nejvyšší správní soud současně se zrušením nezákonného rozsudku krajského soudu sám

podanou žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť již v řízení před krajským soudem byl důvod pro odmítnutí návrhu pro nepřípustnost vyplývající z kompetenční výluky ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s. platí (v případě nákladů řízení o kasační stížnosti), že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ovšem ve věci plný úspěch neměli (navrhovali sice zrušení rozsudku krajského soudu, ale nikoliv již odmítnutí žaloby), navíc se jejich úspěch nikterak neprojevil ve vztahu k neúspěšnému žalobci. Proto soud v souladu s výše uvedeným ustanovením s. ř. s. rozhodl, že stěžovatelům nepřísluší náhrada nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu