ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců: **a) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, IČ: 67010041, se sídlem Cejl 48/50, Brno, **b) Přátelé Slavíkových ostrovů, o.s.**, IČ: 62693956, se sídlem Lochenice 156, oba zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 17. 5. 2012, č. j. 52 A 17/2012 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2012, č. j. 9164/2012/OŽPZ, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 18. 10. 2011, č. j. MUPC/17180/2011/OŽP/Fe, kterým bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, k zásahu do významných krajinných prvků (Slavíkovy ostrovy; Lohenické rameno; vodní tok, les, údolní niva) v souvislosti s umístěním stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“ (nově „Stupeň Přelouč II“) a kterým byly stanoveny závazné podmínky tohoto zásahu.

Žaloby obou žalobců proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 17. 5. 2012, č. j. 52 A 17/2012 - 56, spojil ke společnému projednání a současně je odmítl. V odůvodnění předeslal, že správní řízení

bylo sice zahájeno před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ale předchozí rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno po 1. 1. 2006, takže na dané správní řízení bylo nutné aplikovat nový správní řád. Krajský soud poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, podle kterého závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*"). Krajský soud konstatoval, že závazné stanovisko je pouze podkladem pro konečné rozhodnutí a získání kladného stanoviska podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt splnit, aby mohl uskutečnit zmíněnou stavbu. Skutečnost, že závazné stanovisko bylo vydáno ve správním řízení ve formě rozhodnutí, označil krajský soud za formální pochybení, které nemá vliv na soudní přezkoumatelnost. Uvedené závazné stanovisko nemá objektivně vymezený předmět řízení; jedná se o podkladový úkon vydávaný v rámci jiného hlavního řízení (řízení o umístění stavby a vydání stavebního povolení). Krajský soud uzavřel, že žalované závazné stanovisko není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Proti tomuto usnesení podali žalobci (dále jen „stěžovatelé") kasační stížnost. Namítali, že ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. sice používá název závazné stanovisko, ale formu, ve které má být vydáno, určuje ustanovení § 90 odst. 1 téhož zákona. Zdůraznili, že správní řízení v této věci bylo zahájeno dne 2. 8. 2001, tj. před účinností zákona č. 186/2006 Sb., který změnil ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. tak, že se souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona vydávají formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Stěžovatelé poukázali na čl. LVI zákona č. 186/2006 Sb., podle kterého se správní řízení zahájená před účinností tohoto zákona dokončí podle dosavadních předpisů. Toto ustanovení je podle stěžovatelů zvláštním ustanovením - *lex specialis* a zároveň i *lex posterior* ve vztahu k § 179 odst. 1 správního řádu. Řízení se proto dokončí mimo jiné podle § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2006. Rozhodnutí městského úřadu i rozhodnutí žalovaného proto musela být vydána ve formě správního rozhodnutí a krajským soudem zmíněný rozsudek rozšířeného senátu se na ně nevztahuje. Závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. žadatele přímo zavazuje a ukládá mu povinnosti, tudíž je způsobilé k přezkumu ve správním soudnictví. Stěžovatelé dále odkázali na závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006, který jejich názor podporuje. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svých právních názorech a usnesení krajského soudu neshledává v rozporu s platnými právními předpisy. Navrhl, aby soud kasační stížnosti nevyhověl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, „[j]*e-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní řízení bylo zahájeno na základě žádosti o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, kterou podalo Ředitelství vodních cest dne 2. 8. 2001. Rozhodnutím ze dne 30. 10. 2001, zn. RŽP/16187C/2001/PL, vydal Okresní úřad v Pardubicích závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým udělil souhlas ke stavbě Nový plavební stupeň Přelouč. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 4. 2002, zn. OŽPZ/792/02/Kš, zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2003, č. j. OŽP/409/2003, Městský úřad Přelouč vydal závazné stanovisko k zásahům do významných krajinných prvků vodní tok, les a údolní niva, kterým udělil souhlas s umístěním stavby Nový plavební stupeň Přelouč a stanovil závazné podmínky pro realizaci stavby. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 3. 2004, zn. OŽPZ/4752/2004, změnil tak, že odlišně formuloval některé ze stanovených podmínek.

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 8. 7. 2010, č. j. 52 A 11/2010 - 572, který nabyl právní moci dne 12. 7. 2010, bylo rozhodnutí Městského úřadu Přelouč ze dne 3. 12. 2003 a rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004 zrušeno a věc byla vrácena správním orgánům k dalšímu řízení.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé námitky stěžovatelů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval právní otázkou, zda na projednávanou věc dopadá ustanovení § 149 správního řádu, či nikoliv.

Podle § 179 odst. 1 správního řádu *řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.*

Z citovaného ustanovení *a contrario* vyplývá, že pokud bylo správní řízení pravomocně skončeno před účinností správního řádu a rozhodnutí správního orgánu bylo soudem zrušeno v době účinnosti správního řádu, postupuje se v dalším řízení podle tohoto právního předpisu (blíže viz Vedral, J. *Správní řád komentář.* 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1423 a násl.). V projednávané věci bylo pravomocné

rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2004 zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 8. 7. 2010, tedy za účinnosti správního řádu; správní orgány byly tudíž povinny v dalším řízení aplikovat právě tento předpis.

Použití správního řádu podle názoru Nejvyššího správního soudu nevylučuje ani stěžovateli namítaná skutečnost, že s ohledem na čl. LVI bod 1. zákona č. 186/2006 Sb. se v dané věci nepoužije ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2007. Pokud zvláštní zákon (tj. zákon o ochraně přírody a krajiny) výslovně neurčuje, že stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, zda příslušné závazné stanovisko podle zákona č. 114/1992 Sb. naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu a konkretizované v judikatuře správních soudů.

Podle § 149 odst. 1 správního řádu *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.*

V rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2434/2011, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[a]*čkoliv správní řád z roku 2004 již zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno od 1. 1. 2007 v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví (viz např. § 44a odst. 3, památkového zákona „Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“. Jinak je regulována problematika závazných stanovisek v § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny „(...) Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. (...)“ a dalších zvláštních zákonech. Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67, tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální, apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s., a v něm obsažená kritéria. V rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 bylo ostatně řečeno, že ‚[k]oncepce citovaného ustanovení (§ 65 s. ř. s. – pozn. NSS) vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil‘. Tento názor není nadále nijak zpochybněn, a tak bez ohledu na to, jak zvláštní zákon příslušný akt pojmenuje, je nutno v konkrétním případě jeho povahu zkoumat.“*

V projednávané věci bylo předmětem správního řízení závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o jehož vydání požádalo Ředitelství vodních cest v

souvislosti s umístěním stavby „Nový plavební stupeň Přelouč“ (nově „Stupeň Přelouč II“). Podle § 4 odst. 2 třetí věta zákona č. 114/1992 Sb. *k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.*

Je evidentní, že předmětné závazné stanovisko má být v daném případě podkladem pro rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení. Stanovuje totiž podmínky, při jejichž splnění správní orgány souhlasí se zásahem do významného krajinného prvku. Tento zásah však může být realizován teprve na základě rozhodnutí vydaného v územním nebo stavebním řízení, tudíž samotné závazné stanovisko ještě nijak nezasahuje do právní sféry jednotlivců. Nejvyšší správní soud proto shledal, že v projednávané věci se jedná o závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu.

Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že na výše uvedené závěry nemá žádný vliv skutečnost, že závazné stanovisko bylo v tomto případě vydáno ve formě správního rozhodnutí, neboť nesprávná forma nemůže ze správního aktu, který je po obsahové stránce závazným stanoviskem, učinit správní rozhodnutí.

Ve zmíněném rozsudku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále uvedl, že „*... závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 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, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.*“

Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od citované judikatury odchýlit a uzavírá, že žaloby stěžovatelů v této věci směřovaly proti úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. a je ze soudního přezkumu vyloučen [srov. § 70 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud takové žaloby odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť jsou nepřípustné [srov. § 68 písm. e) s. ř. s.].

Napadené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 17. 5. 2012, č. j. 52 A 17/2012 - 56, není nezákonné, proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Protože úspěšnému žalovanému v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly a stěžovatelé nebyli v řízení úspěšní, bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. listopadu 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu