

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **J. K.**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Pardubice, Sladkovského 601, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského náměstí 125, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 12. 9. 2012, č. j. 52 A 42/2012 - 31,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 12. 9. 2012, č. j. 52 A 42/2012 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 7. 6. 2012, č. j. 37044/2012/OŽPZ/VR (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Žamberk (dále jen „správní orgán prvého stupně“) ze dne 6. 2. 2012, č. j. 06/24433/4400/DIVJ/OPK/S062.doc, vydaného ve věci udělení souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) s umístěním a povolením stavby, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, a to pro stavbu jednoúčelového zařízení k výrobě elektrické energie, označené, jako „*Výstavba dvou větrných elektráren na pozemku parc. č.*

577/1 v k. ú. Hejnice u Žamberka“. Správní orgán prvého stupně souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny k umístění a povolení výše popsané stavby žalobci udělil a stanovil mu podmínky za účelem zajištění ochrany přírody a krajiny. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvého stupně změnil tak, že souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobci neudělil a stanovené podmínky zrušil. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích žalobou; ten ji usnesením ze dne 12. 9. 2012, č. j. 52 A 42/2012 - 31, odmítl.

Krajský soud v odůvodnění usnesení konstatoval, že napadené rozhodnutí je po materiální stránce závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu; tento závěr vyplývá, z ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odkázal přitom na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), ze kterého se podává, že závazné stanovisko podle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, ani § 65 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť samo o sobě nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jeho obsahu je, v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, umožněn až v rámci konečného rozhodnutí, postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud z citovaného rozsudku rozšířeného senátu zcela vycházel, přičemž uvedl, že se v podstatě jednalo o stejnou věc. Souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je podkladovým úkonem, který se vydává v rámci jiného hlavního řízení, kterým je řízení o umístění stavby a vydání stavebního povolení; nemá tedy samostatný předmět řízení, není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, a nepodléhá tak ani samostatnému soudnímu přezkumu. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu podle § 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Názor krajského soudu že napadené rozhodnutí je toliko závazným stanoviskem, které nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, považuje stěžovatel za nezákonný a vedoucí k neústavnímu odepření soudní ochrany jeho veřejných subjektivních práv.

Stěžovatel je toho názoru, že rozsudek rozšířeného senátu, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS, nemůže na jeho případ dopadat, a to i proto, že je třeba vzít v úvahu reálný postup správních orgánů. Napadené rozhodnutí je v pořadí již pátým druhoinstančním rozhodnutím v dané věci; řízení samotné se vede řadu let. Jakkoli ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny uvádí, že souhlas k zásahu do krajinného rázu je závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, ještě to neznamená, že nemůže jít o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel zdůrazňuje, že ustanovení, která vylučují soudní přezkum, je třeba vykládat zvláště restriktivně. Rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny o souhlasu k zásahu do krajinného rázu je přitom nutno považovat za rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Krajský soud slepě vycházel z rozsudku rozšířeného senátu, aniž by zohlednil konkrétní okolnosti případu stěžovatele, a to především mimořádnou délku správního řízení, které má své kořeny již v roce 2006. I rozsudek rozšířeného senátu počítá s existencí závazných

stanovisek, která mají povahu rozhodnutí podle § 67 správního řádu *ex lege*; podle stěžovatele tento závěr nelze vztahovat jen na ta závazná stanoviska, která jsou zákonem za samostatná rozhodnutí výslovně označena.

Rozšířený senát v citovaném rozsudku uvedl, že závazná stanoviska se samostatně nepřezkoumávají, přičemž soudní přezkum, v souladu se zásadou ekonomie řízení, přichází na řadu až při vydání územního rozhodnutí, pro jehož výrokovou část je obsah závazného stanoviska závazný. V případě stěžovatele by to znamenalo soudní přezkum až druhoinstančního územního rozhodnutí, které by z důvodu neudělení souhlasu k zásahu do krajinného rázu bylo od počátku zamítavé. Tím se celý proces jen prodlužuje o řadu měsíců a nepřináší procesní hospodárnost; již tak neúměrně dlouhé a ekonomicky náročné správní řízení se bude jen dále prodlužovat. Stěžovatel považuje až následný přezkum územního rozhodnutí za situaci, kdy je přístup k soudu opožděný a fakticky tak představuje odepření soudní ochrany a popření práva na spravedlivý proces. Stěžovatel rovněž uvádí, že navazující řízení o umístění předmětné stavby bylo zastaveno, a to právě z důvodu, že nebyl doložen souhlas podle 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Dále stěžovatel poukazuje na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dříve samostatný přezkum souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny připouštěla a je toho názoru, že se v jeho případě mělo postupovat podle ní, a to pro značnou délku celého řízení. V dané věci již Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích jednou rozhodoval (v roce 2009), přičemž provedl samostatný přezkum rozhodnutí a následně správní rozhodnutí obou stupňů zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V průběhu jednoho správního řízení se tedy pro stěžovatele značně změnily podmínky v jeho neprospěch, když mu nejdříve soudní ochrana poskytnuta byla a následně mu byla odepřena.

V nyní projednávané věci byla podle stěžovatele všechna rozhodnutí vždy vydávána jako rozhodnutí podle § 67 správního řádu, a nikoliv jako závazná stanoviska podle § 149 správního řádu; i proto krajský soud v roce 2009 rozhodnutí přezkoumal věcně. Stěžovatel poukazuje na to, že žádost o vydání souhlasu k zásahu do krajinného rázu byla podána dne 15. 11. 2006, a proto se na řízení nemohla vztahovat právní úprava účinná od 1. 1. 2007, přičemž stěžovatel odkazuje na zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 186/2006 Sb.“) a jeho přechodná ustanovení. Řízení zahájená před účinností tohoto zákona měla být dokončena podle dosavadních předpisů; proto mělo být na rozhodnutí o souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nahlíženo jako na samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí. Citovaný rozsudek rozšířeného senátu se podle stěžovatele vztahuje až na rozhodnutí o souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, která jsou závaznými stanovisky podle § 90 odst. 1 téhož zákona, a to až s účinností od 1. 1. 2007.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109

odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu napadeného rozhodnutí a ze skutkového přehledu uvedeného v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zjistil, že žádost o vydání souhlasu k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána dne 15. 11. 2006. Správní orgán prvého stupně dne 25. 5. 2007 vydal rozhodnutí, kterým souhlas neudělil. Toto rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení, a to rozhodnutím ze dne 25. 9. 2007, č. j. 36949-2/2007/OŽPZ/VR. Následovalo prvostupňové rozhodnutí ze dne 29. 5. 2008, č. j. 06/24433/4400/KAPJ/OPK/S062.doc, kterým byl souhlas opět udělen; i tento souhlas byl žalovaným změněn na nesouhlas, a to rozhodnutím ze dne 15. 1. 2009, č. j. 43307-7/2008/OŽPZ/VR. Posledně uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích; ten rozsudkem ze dne 17. 12. 2009, č. j. 52 Ca 21/2009 – 47, zrušil obě správní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Následovalo rozhodnutí správního orgánu prvého stupně ze dne 29. 3. 2010, č. j. 06/24433/4400/HASL/OPK/S062.doc, kterým byl udělen souhlas k zásahu do krajinného rázu. Rozhodnutím ze dne 13. 7. 2010, č. j. 52137/2010/OŽPZ/VR, žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvého stupně zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Správní orgán prvého stupně rozhodnutím ze dne 8. 11. 2010, č. j. 06/24433/4400/HASL/OPK/S062.doc, opětovně udělil souhlas se zásahem do krajinného rázu. Žalovaný také toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání, a to rozhodnutím ze dne 18. 4. 2011, č. j. 28278/2011/OŽPZ/VR. Rozhodnutím ze dne 6. 2. 2012, č. j. 06/24433/4400/DIVJ/OPK/S062.doc, správní orgán prvého stupně opětovně rozhodl o udělení souhlasu k zásahu do krajinného rázu. Rozhodnutím ze dne 7. 6. 2012, č. j. 37044/2012/OŽPZ/VR, jehož přezkum je předmětem nyní probíhajícího soudního řízení, změnil žalovaný udělený souhlas na nesouhlas.

V nyní projednávané věci je z důvodů, o nichž bude pojednáno dále, rozhodující zjištění, že řízení ve věci udělení souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny s umístěním a povolením stavby, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, bylo zahájeno dne 15. 11. 2006.

Krajský soud v napadeném usnesení vycházel z rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu, publikovaného pod č. 2434/2011 Sb. NSS, v němž se konstatuje, že *„[z]ávazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“* V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zohlednil novou úpravu správního řádu z roku 2004, který nově definoval závazné stanovisko jako 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. V předchozí úpravě správního řízení, tedy v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, taková právní úprava nebyla; tento zákon obsahoval téměř výlučně

úpravu vydávání správních rozhodnutí jako individuálních správních aktů, zaměřených navenek, vůči adresátům veřejné správy. Správní řád z roku 2004 sice zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky však neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu 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. Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67 (například závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče ve věci rekonstrukce nemovité kulturní památky v určitém rozsahu), tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona (například souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny; § 90 odst. 1 citovaného zákona). Rozšířený senát přitom konstatoval, že 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.

Klíčovou otázkou v nyní projednávané věci tedy je, zda jsou napadená rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2012, č. j. 37044/2012/OŽPZ/VR, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvého stupně ze dne 6. 2. 2012, č. j. 06/24433/4400/DIVJ/OPK/S062.doc) rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu a zejména ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (tedy rozhodnutími, které lze ve správním soudnictví samostatně přezkoumat), nebo zda se fakticky (materiálně) jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, které, coby závazný podklad konečného rozhodnutí, samostatně soudně přezkoumatelné není.

Jak bylo již výše upozorněno, správní řízení v nyní projednávané věci bylo zahájeno dne 15. 11. 2006, tj. již za účinnosti nového správního řádu, avšak ještě před účinností nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) a zákona novelizujícího další právní předpisy v souvislosti s jeho přijetím (zákon č. 186/2006 Sb.). Teprve posledně zmiňovaný zákon novelizoval i ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který tak, s účinností od 1. 1. 2007, nově stanovil, že souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím; zároveň v přechodných ustanoveních stanovil, že správní řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů (čl. LVI zákona č. 186/2006 Sb.). Je proto naprosto zřejmé, že správní řízení v dané věci muselo být dokončeno dle staré právní úpravy, která předmětné stanovisko za závazné stanovisko ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu z roku 2004 neoznačovala.

Na nyní posuzovaný případ skutkově i právně dopadají právní závěry vyslovené v rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 – 70. Z právní věty, publikované pod č. 1877/2009 Sb. NSS, se podává, že pokud *„bylo řízení o vydání souhlasu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zahájeno před 1. 1. 2007, je třeba je dokončit s ohledem na čl. LVI zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, podle dosavadních předpisů. Takto vydané nesouhlasné stanovisko má proto formu samostatného správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení, a není tedy závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“* Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vycházel z předcházející judikatury, dle které je kompetenční výluku obsaženou

v ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. nutno vykládat restriktivně a žalobu je nutno připustit proti takovému úkonu, který zasahuje do právní sféry jednotlivce. Podle názoru vysloveného například rozšířeným senátem zdejšího soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS, by *„[ž]alobní legitimace ve správním soudnictví (...) 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.“* V podrobnostech lze na citované usnesení rozšířeného senátu odkázat.

Nesouhlasné stanovisko, které vydal žalovaný tím, že změnil souhlasné stanovisko správního orgánu prvého stupně, tak je, po materiální i formální stránce, samostatným správním rozhodnutím, které podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Ač řízení o udělení souhlasu k zásahu do krajinného rázu trvá již cca sedm let (počítaje v to i dobu soudního přezkumu) a došlo mnohokrát ke zrušení či změnám jednotlivých prvostupňových rozhodnutí (a dokonce jednou i ke zrušení obou správních rozhodnutí soudem), jedná se stále o řízení o žádosti, která byla podána dne 15. 11. 2006, a proto je třeba je dokončit podle dosavadních právních předpisů, tj. podle stavu zákona o ochraně přírody a krajiny před novelou, provedenou zákonem č. 186/2006 Sb. Z hlediska procesního postupu ve správním řízení se, samozřejmě, řízení povede podle ustanovení správního řádu z roku 2004, neboť bylo zahájeno již za jeho účinnosti. Tento procesní postup však musí odpovídat povaze aktu, který je výstupem tohoto procesního postupu; na něj pak musí být nahlíženo optikou dřívější úpravy.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud naznal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto mu nezbylo než napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první 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 20. prosince 2013

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu