



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 žalobkyně: **Společnost ochránců životního prostředí**, občanské sdružení, se sídlem Nerudova 34, Litoměřice, zastoupené Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2004, č. j. 530/460/04 - RNDR.Abt. - UL, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, P. O. Box 1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, 2) Obec Vchynice, se sídlem Obecní úřad Vchynice, Vchynice 46, Lovosice, 3) Sdružení pro přírodu, občanské sdružení, se sídlem Sociální péče 10, Ústí nad Labem, 4) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, č. j. 7 Ca 137/2004 - 46,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, č. j. 7 Ca 137/2004 - 46, **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 Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. j. 530/460/04 - RNDr.Abt. - UL ze dne 4. 6. 2004, jímž bylo k odvolání žalobce a osoby zúčastněné na řízení ad 4) změněno rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti České středohoří v Litoměřicích ve věci udělení výjimky ze zákazů v kategorii ohrožené druhy podle ustanovení § 56 zákona č. 411/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) uvedených v ustanovení § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ze účelem výstavby dálnice D8 v úseku 0805 Lovosice - Řehlovice.

Městský soud odůvodnil odmítnutí žaloby stěžovatele ustanovením § 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. Na překážku není, že z formálního hlediska rozhodnutími nepochybně jsou, pouze nejsou těmi rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nemohl být rozhodnutím zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s. nerozhodovalo. Městský soud dále uvedl, že právní úprava nestojí na tom, že by při splnění určitých podmínek byl na udělení výjimky právní nárok. Městský soud proto žalobu s poukazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl.

Proti shora uvedenému usnesení městského soudu brojí stěžovatel kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., v níž zpochybňuje právní názor městského soudu o kompetenční výluce. Podle stěžovatele je rozhodnutí o udělení výjimky rozhodnutím, jímž se zakládají práva a závazně určují povinnosti. Argumentuje především tím, že rozhodnutí o udělení výjimky stanoví podmínky, které jsou vymahatelné (tedy zároveň určuje povinnosti). V řízení se rozhoduje o tom, zda žadatel o výjimku bude nebo nebude muset dodržovat zákazy, z nichž povolení výjimky ze zákona o ochraně přírody a krajiny požaduje. Na této skutečnosti nic nemění fakt, že na udělení výjimky není právní nárok (to není předmětem sporu stěžovatele). Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 1 As 17/2004 - 41, týkající se obdobného případu odmítnutí soudní žaloby občanského sdružení ve věci zrušení správního rozhodnutí (souhlasu) k zásahu do krajinného rázu podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny s umístěním a povolením silnice, jímž Nejvyšší správní soud uznal důvodnou kasační stížnost, neboť mimo jiné má souhlas všechny náležitosti samostatného rozhodnutí (nikoli rozhodnutí předběžné povahy) ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Skutečnost, že stěžovatel je občanským sdružením a má dle názoru soudu pouze procesní práva, ale neznamená, že stěžovatel nebyl oprávněn podat žalobu (§ 65 odst. 2 s. ř. s.). Podle dosavadní judikatury soud zruší rozhodnutí pokud dojde k závěru, že porušení procesních práv způsobuje nezákonnost žalovaného rozhodnutí; v opačném případě žalobu zamítne. Nesprávným postupem soudu je žalobu odmítnout. Stěžovatel dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 1/2005 Sb.NSS, podle kterého je důvodem zrušení rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby i porušení procesního předpisu, které mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Stěžovatel v žalobě namítal porušení svých procesních práv, a to ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), neboť nebyl informován o vložení dalších podkladů do správního spisu a neměl možnost vyjádřit se k novým skutečnostem. Dále namítl, že rozhodnutí o udělení výjimky odporuje ustanovením § 3 odst. 4 a § 46 správního řádu, protože nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci (pochybný se jeví výběr variant trasy dálnice D8 - 0805 a nedostatečně podrobný podklad pro udělení výjimky k zásahu do biotopů ohrožených druhů rostlin a živočichů). Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že nezkoumal, zda došlo k porušení tzv. Bernské úmluvy. Stěžovatel uzavírá, že městský soud byl povinen přezkoumat rozhodnutí v rámci žalobních bodů z hlediska namítaných procesních vad a posoudit, zda nezpůsobují nezákonnost rozhodnutí žalovaného jako celku. Městskému soudu pak vytýká, že nezákonně ignoroval ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel ze všech uvedených důvodů navrhl zrušení rozhodnutí městského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení ad 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s výhradami stěžovatele proti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby ani s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 17/2004 - 41, z něhož stěžovatel na základě argumentace

a simili dovozuje přezkoumatelnost rozhodnutí vydaného žalovaným podle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvádí, že rozhodnutí vydané podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny není rozhodnutím stejného charakteru jako rozhodnutí vydané podle ustanovení § 56 téhož právního předpisu; argumentace a simili proto nemůže obstát. Rozhodnutí o udělení výjimky je výsledkem neomezené správní úvahy. Na jeho vydání nemá žadatel právní nárok, ani splní-li veškeré zákonem požadované předpoklady. Stěžovatel je občanským sdružením zabývajícím se ochranou jednotlivých složek životního prostředí. Není nositelem práv a povinností, o kterých bylo ve správním řízení o udělení výjimky rozhodováno. Tzv. zájemce - stěžovatel - je legitimován k podání žaloby podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. pouze v případě, že jde o rozhodnutí, proti kterému je přípustná žaloba podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Musí se jednat o rozhodnutí správního orgánu, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti třetích subjektů. Nestačí tedy, pokud se formálně jedná o rozhodnutí podle správního řádu, nýbrž se musí i materiálně jednat o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Napadené rozhodnutí žalovaného takovým rozhodnutím není, neboť jím byla stanovena výjimka ze základních podmínek ochrany konkrétních rostlin a živočichů, což nelze považovat za rozhodnutí, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že jde o rozhodnutí deklaratorní povahy. Stěžovatel se proto nemůže domáhat ochrany podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. K podání žaloby nebyl stěžovatel legitimován.

Osoba zúčastněná na řízení ad 4) vyjádřila kasační stížnosti souhlasnou podporu, neboť i dle jejího názoru a vlastních zkušeností z jiných soudních kauz měl městský soud o žalobě rozhodnout (uznat ji, či zamítnout), nikoli ji odmítnout a vyloučit ze soudního přezkumu. Hlavním důvodem pro soudní přezkum je porušení procesních práv stěžovatele, který tak nemohl vykonávat veřejnou kontrolu ochrany přírody a krajiny a hájit tak ochranu přírody občanů ve smyslu ustanovení § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. V doplňku vyjádření odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 48/2006 - 118 ze dne 27. 3. 2008, podle kterého je rozhodnutí o výjimce podle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny samostatným rozhodnutím o žádosti adresáta, má samostatný předmět řízení a závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území provést. Jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Nejde proto o akt předběžné povahy. Adresát i na základě tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě) samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích. V doplňku vyjádření zúčastněná osoba dále zmínila rozsudek téhož soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, v němž bylo vysloveno, že územní rozhodnutí pro dálnici D8 bylo vydáno nezákonně a žaloba podaná u Krajského soudu v Ústí nad Labem neměla být zamítnuta. Současně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 48/2006 - 118 ze dne 27. 3. 2008, podle kterého je rozhodnutí o výjimce samostatným správním rozhodnutím.

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, přicházejí 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 As 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 v rozsahu a v mezích kasační stížností napadené usnesení a dospěl k závěru, že usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že městský soud pochybil, když posoudil rozhodnutí o udělení výjimky podle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jako rozhodnutí vyloučené z přezkumu ve smyslu kompetenční výluky obsažené v ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti je třeba odkázat na shora již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 - 118, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí o udělení výjimky soudem. Na odůvodnění zmíněného rozsudku je v podrobnostech plně odkazováno. Nad rámec tam uvedeného právního závěru Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazů podle zákona o ochraně přírody a krajiny má jak formální tak materiální znaky rozhodnutí, neboť v tomto rozhodnutí byl adresát předmětného správního aktu vázán podmínkami, za kterých je oprávněn výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 56) realizovat.

Povinností městského soudu proto bylo žalobu stěžovatele věcně projednat, nikoli ji odmítnout.

Podle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumá soud napadené výroky rozhodnutí vydaného správním orgánem v mezích žalobních důvodů. Městský soud však v daném případě v souladu s citovaným ustanovením nepostupoval. Stěžovatel v podané žalobě namítal porušení svých procesních práv v důsledku porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, neboť neměl možnost seznámit se s doklady dodatečně založenými do správního spisu, a dovozoval nezákonnost rozhodnutí žalovaného s ohledem na porušení ustanovení § 3 odst. 4 a § 46 téhož právního předpisu v souvislosti s pochybnostmi stran vhodnosti výběru varianty trasy dálnice a nedostatečně podrobných podkladů pro stanovení výjimky. Městský soud se však těmito žalobními body vůbec nezabýval a bez dalšího dovodil nepřijatelnost žaloby podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Při posuzování žalobní legitimace vycházel městský soud pouze z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., ale zcela bez povšimnutí ponechal možnost či nemožnost aplikace odst. 2 citovaného ustanovení, jak to také namítá stěžovatel v kasační stížnosti. V odůvodnění usnesení o odmítnutí žaloby nadto nepřiléhavě argumentoval neexistencí právního nároku na udělení výjimky, ačkoli se o takový případ v dané věci nejednalo, neboť žadatelé (osobě zúčastněné na řízení ad 1/) byla výjimka ze zákona o ochraně přírody a krajiny (za stanovených podmínek) udělena. Vzhledem k tomu, že se městský soud nevyřadil se žalobní legitimací stěžovatele v celém rozsahu, tj. i ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s., je jeho usnesení o odmítnutí žaloby nepřezkoumatelné.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Na městském soudu bude, aby se věcí znovu zabýval ve smyslu právního názoru vysloveného v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. května 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu