



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Družstvo AK LIBRA**, se sídlem Librantice 8, Třebechovice pod Orebem, zastoupeného Mgr. Martinem Boučkem, advokátem se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství**, se sídlem Wonkova 1142, Hradec Králové, o přezkoumání úkonu žalovaného ze dne 9. 2. 2007, čj. 274/ZP/2007-Pa, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 4. 2008, č. j. 30 Ca 47/2007 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti závěru zjišťovacího řízení žalovaného ze dne 9. 2. 2007, čj. 274/ZP/2007-Pa, ve věci záměru stěžovatele „Změna užívání staveb pro chov 6000 a 6000 kachen“ ohledně přestavby stáje a pro dochov mladého dobytka na halu pro odchov kachen a krmiva pro jejich výkrm. Žalovaný uvedl, že tento záměr naplňuje dikci bodu 10.15, kategorie II., přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), a proto bylo v souladu s ust. § 7 citovaného zákona provedeno zjišťovací řízení za účelem zjištění, zda bude záměr posuzován podle tohoto zákona. Žalovaný přitom dospěl k závěru, že záměr tomuto posouzení podléhá, a vymezil, jak je nezbytné doplnit předloženou dokumentaci.

Při posouzení podmínek řízení vycházel krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, jímž bylo rozhodnuto v právně i skutkově

obdobné věci, konkrétně o požadavku soudního přezkumu stanoviska k posouzení vlivu záměru na životní prostředí vydaného podle ust. § 10 zákona č. 100/2001 Sb. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že vnitrostátní úprava, která nepřipouští samostatný přímý a bezprostřední soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí odpovídá jeho ustálené judikatuře a není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy či ze Směrnice č. 2003/35/ES. Předmětné stanovisko nemůže nabýt charakteru rozhodnutí ani poukazem na založení práva na účast v řízení o povolení záměru ve smyslu ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. Nejvyšší správní soud uzavřel, že předmětné stanovisko nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a podaná žaloba proto měla být odmítnuta podle § 70 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom nikterak nezpochybil právo stěžovatele na přezkoumání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, konstatoval však, že se stěžovatel domáhal jeho soudního přezkumu předčasně. Stěžovatel bude oprávněn napadat až konečné rozhodnutí a v jeho rámci i předmětné stanovisko.

Krajský soud konstatoval, že v dané věci sice žaloba nesměřuje proti stanovisku vydanému podle ust. § 10 zákona č. 100/2001 Sb., nýbrž proti závěru zjišťovacího řízení vydanému podle ust. § 7 zákona č. 100/2001 Sb., nicméně z hlediska jejich přezkoumání v rámci správního soudnictví nemohou uvedené právní instituty sdílet odlišný režim. Nepodléhá-li tedy soudnímu přezkumu stanovisko vydané podle ust. § 10 zákona č. 100/2001 Sb., nemůže mu tím spíše podléhat ani závěr zjišťovacího řízení, který je možno chápat jako jeho předstupeň. Cílem zjišťovacího řízení je upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace vlivů záměru na životní prostředí. Je tak v podstatě pouze jakýmsi návodem, kterým zájmům na ochraně přírody je třeba v dokumentaci věnovat pozornost, resp. v jakém směru je třeba ji dopracovat. V závěru zjišťovacího řízení vykonavatel státní správy uplatňuje hlediska ochrany zájmů, které reprezentuje. Závěr zjišťovacího řízení není správním rozhodnutím, nýbrž jiným správním úkonem, neboť nezakládá, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzuje konkrétní právní vztahy.

Námítky stěžovatele ohledně nákladů spojených s postupem podle zákona č. 100/2001 Sb. posoudil krajský soud jako bezpředmětné. Realizace záměru, jímž by mohlo dojít k závažnému ovlivnění životního prostředí, je možná pouze způsobem zabezpečujícím ochranu životního prostředí, k jehož prokázání slouží právě tento postup. Na základě uvedeného krajský soud žalobu odmítl jako nepřijatelnou podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel usnesení Krajského soudu v Hradci Králové z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvedl, že z formálního vyhotovení výsledku zjišťovacího řízení je zřejmé, že je ovládáno základními zásadami správního řízení, a co do svých účinků má povahu rozhodnutí o právech a povinnostech. Pokud Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, k názoru, že k účinné ochraně zájmů stěžovatelů z řad dotčené veřejnosti musí být vyhověno jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován, lze požadovat, aby i žadatel o záměr nebyl nucen k provedení zjišťovacího řízení, vyšlo-li by po vydání konečného rozhodnutí v soudním přezkumu najevo, že jej nebylo třeba, resp. nebyly splněny zákonné podmínky, pro které by se mu stěžovatel musel podrobit.

Stěžovatel má dále za to, že je v souladu s požadavkem právní jistoty a předvídatelnosti rozhodnutí a také ústavním imperativem, aby byl výklad povahy aktů správních orgánů v analogických případech shodný. To platí zejména v případech, kdy je v rámci správního řízení

vyvolaného žadatelem rozhodováno o jeho dalších právech a povinnostech na základě zvláštních zákonů. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na spor řešený Nejvyšším správním soudem o povahu stanoviska k zásahu do krajinného rázu podle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., které bylo ze strany správních orgánů rovněž považováno za stanovisko, které se nevzdává ve správním řízení. S ohledem na skutečnost, že posuzování podle citovaného zákonného ustanovení vždy předchází rozhodnutí o povolení stavebního záměru, a jeho účel je totožný s účelem zákona č. 100/2001 Sb., tj. v rámci řízení o povolení realizace záměru (stavby) zhodnotit změnu na životním prostředí v širším slova smyslu, kterou realizace takového záměru přinese, má stěžovatel za to, že principy ovládající oba procesy musí být shodné. To by mělo platit tím spíše, že dikce zákona č. 100/2001 Sb. je mnohem rigidnější co do významu stanovení procedury, než mnohem deklaratornější znění zákona č. 114/1992 Sb. Dospěl-li Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 6 A 97/2001 k jednoznačnému závěru, že postup správního orgánu podle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je rozhodováním ve správním řízení, měl by být shodný výklad zastáván i v případě zákona č. 100/2001 Sb. Pak je ovšem napadený závěr zjišťovacího řízení správním rozhodnutím, které musí být soudně přezkoumatelné. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že účelem posuzování vlivů na životní prostředí podle ust. § 1 odst. 3 zákona 100/2001 Sb. je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů. Ani závěr zjišťovacího řízení tedy nenaplňuje charakter správního rozhodnutí. Nejedná se o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti subjektu a stěžovatel jím nebyl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu z hlediska uplatněného stížního bodu, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. je cílem zjišťovacího řízení upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace vlivů záměru na životní prostředí, a to se zřetelem na

- a) povahu konkrétního záměru nebo druhu záměru,
- b) faktory životního prostředí uvedené v § 2, které mohou být provedením záměru ovlivněny,
- c) současný stav poznatků a metody posuzování.

U záměru uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II a v případech uvedených v § 4 odst. 1 písm. c) a d) je cílem zjišťovacího řízení také zjištění, zda záměr nebo jeho změna bude posuzována podle tohoto zákona.

Soudním přezkumem výstupů často velmi složitých procesů schvalování (povolování) záměrů a jejich změn se Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval ve vztahu ke stanovisku podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. V tomto směru konstantně judikoval, že Aarhuská úmluva ani směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, nevyžadují samostatný přímý a bezprostřední přezkum jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, vztahujících se k záměru. Postačuje totiž jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovými úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob.

K zásahu do subjektivního práva stěžovatele však dochází až vydáním konečného rozhodnutí - v projednávaném případě rozhodnutí o povolení změny užívání stavby či rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Uvedené stanovisko tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, resp. lze je přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, www.nssoud.cz).

V souzené věci se stěžovatel domáhá přezkumu závěru zjišťovacího řízení, v němž správní orgán konstatoval, že záměr podléhá posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb. a uložil stěžovateli doplnění dokumentace. Při vymezení obsahu a rozsahu požadované dokumentace správní orgán v podstatě specifikuje možné vlivy záměru, jimiž se následně vypořádá ve stanovisku. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil s úvahou krajského soudu, že závěr zjišťovacího řízení předchází stanovisku vydávanému podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. a jeho „vzdálenost“ ke konečnému rozhodnutí ve věci – jímž teprve může dojít k zásahu do veřejného subjektivního práva stěžovatele – je tak evidentně ještě daleko větší než u tohoto stanoviska (konečného výstupu procesu EIA). Tím spíše pak nemůže podléhat soudnímu přezkumu.

Argumentace usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, je nepřipadná. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení. Povaha tohoto stanoviska je však zcela odlišná od úkonů správního orgánu podle zákona č. 100/2001 Sb. Stanoviskem vydávaným podle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. příslušný správní úřad autoritativně stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Na této skutečnosti nic nemění, je-li k určité činnosti, v níž se má takový zásah realizovat, třeba ještě další rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Toto závazné stanovisko je samostatným správním rozhodnutím. Ve vztahu k předmětu posuzování zásahu do významného krajinného prvku jde o rozhodnutí konečné, a to i v případě, kdy k zamýšlenému zásahu je třeba dalších (navazujících) rozhodnutí podle zvláštních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51, www.nssoud.cz). Obdobné přímé účinky v právní sféře stěžovatele však nelze shledat v případě závěru zjišťovacího řízení, který pouze určuje směr dalšího procesního postupu v probíhajícím správním řízení a informuje oznamovatele o potřebné dokumentaci. Právní postavení oznamovatele se tímto ještě nikterak nemění, neboť o jeho veřejném subjektivním právu nebylo dosud jakkoli rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud zde dále poznamenává, že povaha stanoviska vydávaného podle ust. § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb. je odlišná i od stanoviska podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. Toto stanovisko samo o sobě nepředstavuje zásah do práv povinností fyzických a právnických osob. Jak totiž vyplývá ze zákonné dikce ust. § 10 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb., správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého konečného rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní (viz. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, a obdobně setrvalá judikatura vrchních soudů, např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 3. 1995, sp. zn. 6 A 64/94, nebo ze dne 30. 12. 1999, sp. zn. 6 A 41/97, in: Soudní judikatura správní č. 644/2000).

Námítka stěžovatele, že by neměl být nucen k provedení zjišťovacího řízení dříve než soud posoudí, zda bylo nezbytné, je v projednávané věci zcela nepřípadná, neboť zjišťovací řízení již bylo řádně ukončeno. Povinnost provést zjišťovací řízení přitom vyplývá přímo ze zákona.

Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil Krajskému soudu v Hradci Králové, že závěr zjišťovacího řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb. není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tento úkon správního orgánu může být soudem meritorně přezkoumán na podkladě § 75 odst. 2 s. ř. s., avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry stěžovatele konečným správním rozhodnutím. Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové netrpí nezákonností z důvodu tvrzeného stěžovatelem podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., kasační stížnost proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 23. října 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu