

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudkyň JUDr. Dalily Marečkové a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Občanské sdružení V. P.**, proti žalovanému: **Městský úřad Č.**, o žalobě proti rozhodnutí (stanovisku) žalovaného ze dne 8. 9. 2009, č. j. ŽP/16910/368/09/Ša

t a k t o :

I. Návrh se o d m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy první, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí – závazného stanoviska žalovaného a následného vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný měl tímto stanoviskem uplatnit jako dotčený orgán požadavky ochrany přírody pro účely probíhajícího řízení o odstranění staveb v areálu bývalých kasáren v Č., avšak v této úloze zcela selhal, když ponechal bez povšimnutí rizika staré ekologické zátěže spočívající v kontaminaci půdy minerálními oleji (ohrožení spodních vod) v místě bývalého autoparku a předpokládanou přítomnost stavebních materiálů obsahujících azbest. Žalovaný formálně vadně označeným rozhodnutím (nadepsáno pouze „stanovisko“ namísto závazné stanovisko), které je pro nedostatek jakéhokoliv odůvodnění nepřezkoumatelné, nezákonně k stavebnímu záměru neuplatnil žádné námítky ani podmínky, třebaže ve vztahu ke stavebním aktivitám na daných pozemcích se již dříve negativně vyjádřila i Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“). Žalobce v návaznosti na žalobu požádal též o osvobození od soudních poplatků a přiznání odkladného účinku žalobě.

Žalovaný se proti žalobě ohradil v tom smyslu, že napadené stanovisko není závazným stanoviskem, když v něm žalovaný pouze uvedl, že s výjimkou oblasti nakládání s odpady a ochrany ovzduší není vůbec dotčeným orgánem. Proto ani v dané věci nevydal žádné rozhodnutí ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Po obsahové stránce pak označil argumenty žalobce za pouhá prázdná tvrzení, která nic nedokazují a není se třeba jimi zabývat. Dále namítl, že žalobce nemohl být účastníkem řízení o odstranění stavby, když se ve smyslu § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) přihlásil jako účastník pouze do řízení, při nichž dochází ke kácení dřevin, což není tento případ. Žalobce navíc směřuje řízení o odstranění staveb s návazným samostatným řízením

o vydání stavebního povolení na stavbu obchodního centra. Žalovaný též upozornil, že není pasivně legitimován, neboť napadené stanovisko bylo přezkoumáváno Krajským úřadem Středočeského kraje (dále jen „KÚStřK“).

Soud v dané věci dospěl k závěru, že napadené stanovisko není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., a není tedy způsobilým předmětem přezkumu. Proto rozhodl v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. o tom, že se návrh odmítá. Proto nebylo nutné rozhodovat o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku, ani o návrhu na osvobození od soudního poplatku.

V první řadě se soud zabýval otázkou namítaného nedostatku pasivní legitimace žalovaného, avšak musel dát za pravdu žalobci. Jak totiž zjistil z jeho dupliky doložené úřední listinou, řízení před KÚStřK nebylo řízením o řádném opravném prostředku, nýbrž šlo pouze o aktivitu nadřízeného orgánu vyvolanou žalobcem podaným podnětem k zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu a podnětem k opravě nebo zrušení stanoviska podle § 156 téhož právního předpisu (i zde se pro postup užije podpůrně ustanovení o přezkumu rozhodnutí podle § 94 správního řádu). Ve vztahu k žalobě proto není dána překážka projednatelnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s. a žalobce označil správně osobu žalovaného v souladu s § 69 s. ř. s.

Dále se pak soud zabýval právní povahou napadeného stanoviska.

Mezi účastníky je sporné, zda se vůbec jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, resp. § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“). Přitom pouze závazné stanovisko je rozhodnutím způsobilým soudního přezkumu, jak bylo judikováno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 10. 2008 č.j. 8 As 47/2005 – 86, na něž poukazuje ve svém podání žalobce. Podle odst. 53 tohoto usnesení, kterým byla dovozena do té doby sporná možnost přezkoumat závazná stanoviska: *„...výše uvedený závěr platí beze zbytku pouze pro závazná stanoviska. Úlohou správního soudnictví je přezkum činnosti veřejné správy a jí svěřené úvahy v případech, kdy dochází k zásahu do právní sféry fyzických nebo právnických osob...O opačný případ se jedná v okamžiku, kdy rozhodující orgán ze stanoviska pouze vychází, není jím vázán. V takovém případě je rozhodující orgán, který vydává konečné rozhodnutí, oprávněn i s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zachycený realizovat určitou míru vlastní úvahy. ...Může se od obsahu stanoviska odchýlit; v takovém případě je však povinen uvést pro tento svůj postup důvody. Za podobné situace proto není nezbytné podrobit podobný typ nezávazného stanoviska samostatnému přezkumu ve správním soudnictví ...Omezení samostatného přezkumu stanovisek na stanoviska závazná nejenom že vychází vstříct výše naznačené logice kontroly úvahy veřejné správy na tom místě, kde je a kde může být skutečně realizována; tento výklad dále respektuje hranice příslušnosti jednotlivých správních orgánů.“*

Klíčové pro soud proto bylo zjištění, zda orgán v řízení o odstranění stavby je vázán obsahem napadeného stanoviska. Tato vázanost je v praxi po formální stránce vyjadřována již samotným označením takového stanoviska v záhlaví jako závazné stanovisko. To se však v tomto případě nestalo. Ani z materiálního pohledu pro tento závěr nesvědčí jakákoliv jiná část textu stanoviska. Vzhledem k tomu, že napadené stanovisko bylo podrobeno i přezkumu podle § 156 správního řádu, lze přihlédnout i k autorské interpretaci tam podané – podle sdělení žalovaného ze dne 15. 12. 2009, č.j. ŽP/22480/09/Zv, byla některá dílčí stanoviska formulačně nepřesná, když namísto textu „nemá připomínek“ v nich mělo být v zájmu přesnosti uvedeno „není dotčeným orgánem“. Jak tedy žalovaný alespoň ex post upřesnil, smyslem napadeného

stanoviska bylo vyjádřit přesvědčení, že záměr vůbec nezasahuje do oblastí chráněných v něm uvedenými zvláštními předpisy.

Principiálně je oprávnění správního orgánu k vydání závazného stanoviska vždy zakotvováno ve speciálních právních předpisech, které upravují tu kterou dílčí složku na poli ochrany životního prostředí, a v nich je zakotvena i jejich závaznost pro navazující řízení (viz např. ustanovení § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo § 14 zákona č. 289/1995 Sb. (lesní zákon)). V návaznosti na tato ustanovení pak § 4 stavebního zákona upravuje procesní pravidla pro jejich vydávání a způsob jejich integrace do řízení vedených podle stavebního zákona. Závaznost stanovisek však § 4 stavebního zákona zakotvuje již pouze pro stanoviska vydávaná pro účely územního plánování.

Obsahově může závazné stanovisko zakázat provádění záměru, povolit jej se stanovením závazných podmínek nebo jej povolit bez dalšího. Takto rozhodnout však dotčený orgán může pouze v mezích své působnosti, nemá-li překročit meze toho, co je mu zákonem dovoleno (č. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy). Na druhou stranu, obrátí-li se na něj někdo s žádostí o posouzení záměru ve vztahu k oblastem jeho působnosti, nemůže v případě, že není dotčeným orgánem, ponechat takovou žádost bez odezvy. V takovém případě na ni také reaguje podle ustanovení § 154 a násl. správního řádu vyjádřením. Takové vyjádření však není pro jiný správní orgán, a tedy ani pro orgány ve stavebním řízení, závazné, neboť není zákonného ustanovení, které by takovou závaznost zakotvovalo. A právě z takových vyjádření sestává napadené „stanovisko“.

Žalobce samozřejmě nemůže být připraven o své právo uplatnit ve správním řízení námitky. Protože však napadené stanovisko nezavazuje stavební úřad, a ve věci povolení záměru, resp. Stanovení podmínek pro jeho realizaci, ještě nebylo nijak rozhodnuto, nemohla v tuto chvíli ještě být dotčena ani práva žalobce, ani jím prosazované zájmy ochrany přírody. K tomu může dojít teprve rozhodnutím stavebního úřadu. Zatímco procesní postup vedoucí k vydání napadeného stanoviska podle § 154 a násl. správního řádu není plnohodnotným správním řízením, který by zakotvoval institut účastenství (proto ani žalobce nemá po ruce procesní instituty umožňující jeho zapojení do procesu vydávání vyjádření), bude moci žalobce v řízení o vydání povolení k odstranění stavby jako účastník řádně uplatnit své námitky, a stavební úřad se s nimi bude muset plně vypořádat v rámci odůvodnění svého rozhodnutí, stejně jako tak bude muset učinit ve vztahu k namítanému negativnímu vyjádření ČIŽP, jsou-li závěry v něm učiněné relevantní i pro fázi odstraňování stávajících staveb.

Pokud z námitek žalobce stavební úřad zjistí okolnosti, které ho povedou k pochybnostem, zda záměr přece jen nezasahuje do určité oblasti chráněné odvětvovým předpisem, bude namístě, aby na ně upozornil dotčený orgán, který na tyto nově zjištěné okolnosti v případě jejich relevance může zareagovat dodatečným vydáním závazného stanoviska. Překážka podle § 4 odst. 3 stavebního zákona zde není dána, neboť dotčený orgán v této věci zatím žádné závazné stanovisko nevydal.

Pokud ani námitky žalobce k vydání závazného stanoviska nepovedou, musí v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu jasně a přesvědčivě zaznít, proč tyto námitky nebyly považovány za oprávněné. Přitom by měly všechny správní orgány plně respektovat povinnost zakotvenou v ustanovení § 50 odst. 3 větě první správního řádu a v případě relevantních námitek je neodmítat a priori jako nepodložené, nýbrž buď vysvětlit, že ze zjištěných podkladů lze učinit

bezpečný závěr, že tyto námitky nejsou oprávněné, nebo z moci úřední obstatat nebo nařídit zajištění takových důkazních prostředků, aby byla oprávněnost takových námitk dostatečně prověřena.

S ohledem na omezenou odbornost stavebního úřadu je přitom nezbytné, aby i vyjádření (ne)dotčeného orgánu obsahovalo ve vztahu ke sporným otázkám odůvodnění, které může (ale nemusí) stavební úřad převzít. Povinnost odůvodnit, proč nebylo vydáno závazné stanovisko vyplývá z ustanovení § 155 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti je též třeba poukázat na judikatorní závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001 – 39, které (jakkoliv se v důsledku přijetí nového stavebního zákona nyní vztahují primárně na odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu) uvádí, že: *„Účastník územního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny ..., by tak v případě, že by orgán ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádné rozhodnutí nevydal, neznal vůbec důvody takového postupu orgánu ochrany přírody, a – pokud by mu byla odeprána možnost citovaného zákona – neměl by k dispozici ani žádný procesní prostředek, jak se jich dopátrat.“*), dílčí měrou však dopadají stále i na (ne)dotčené orgány: *“Jiný správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjistit leda z rozhodnutí orgánu ochrany přírody...“*. Pro lepší srozumitelnost je pouze namísto slova „rozhodnutí“ třeba doplnit slovo „odůvodnění“ a místo orgánu ochrany přírody může vystupovat i kterýkoliv další specializovaný orgán. Pokud totiž NSS v usnesení k přezkoumatelnosti závazných stanovisek dostupném stejně jako všechna další jeho rozhodnutí na www.nssoud.cz (8 As 47/2005 – 86) argumentuje tím, že správní orgán se může od nezávazného stanoviska odchýlit, pokud řádně takový odklon zdůvodní, předpokládá taková činnost správního orgánu i znalost důvodů, proč se podle specializovaného orgánu záměr jeho působnosti nedotýká.

Jedinými dotčenými orgány tak v rámci uvedeného stanoviska měly být pouze orgán veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství a orgán ochrany ovzduší. Tyto orgány však vydávaly pouze vyjádření, jak plyne z citovaného ustanovení § 79 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů a § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší, dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), přičemž ani jeden z předpisů nestanoví, že by tato vyjádření byla pro stavební úřad závazná (viž též § 17 zákona o ochraně ovzduší a contrario). Proto je také nelze považovat za závazná stanoviska. Také ve vztahu k těmto oblastem bude způsobilé do práv žalobce zasáhnout teprve rozhodnutí stavebního úřadu, který se v jeho odůvodnění bude muset shora uvedeným způsobem s předmětnou problematikou a námitkami žalobce vypořádat.

Z výše uvedených důvodů tedy soud dospěl k závěru, že žádná z dílčích částí napadeného „stanoviska“ není závazným stanoviskem a nemá tak povahu rozhodnutí, které by bylo přezkoumatelné. Proto se soud nemohl žalobou věcně zabývat.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (§ 102 a násl. s.ř.s.). Kasační stížnost se podává u Krajského soudu v Praze ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto usnesení. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem. Jiné opravné prostředky nejsou přípustné.

V Praze dne 17.srpna 2010

Za správnost: Nešporová

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

