



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **MVDr. J. S.**, zastoupeného Mgr. Bc. Ivem Nejezchlebem, advokátem se sídlem Joštova 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2010, čj. JMK 162236/2010, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2012, čj. 31 A 49/2010 - 115,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2012, čj. 31 A 49/2010 - 115, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 22. 10. 2009, čj. SÚ ZM 109/2009-44314/2009/Ša, Městský úřad Blansko, Odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) zamítl žádost Ing. R. K. (dále jen „původní žalobce“) o dodatečné povolení stavby „objektu technického zabezpečení vodní nádrže“ na pozemku ve zjednodušené evidenci – původ pozemkový katastr (PK) p. č. 102/1 v katastrálním území Holštejn (dále jen „stavba“).

2. Odvolání původního žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 4. 2010, čj. JMK 162236/2010.

II.

3. Původní žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Usnesením ze dne 31. 10. 2011, čj. 31 A 49/2010 - 81, krajský soud připustil, aby na místo původního žalobce vstoupil do řízení žalobce, protože se žalobce stal výlučným vlastníkem pozemků, na nichž se nachází dotčená stavba, a to na základě smlouvy o převodu vlastnického práva a rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně vlastnických práv v pozemkové úpravě.

4. Krajský soud zamítl žalobu rozsudkem ze dne 25. 1. 2012, čj. 31 A 49/2010 - 115.

5. Nevyhověl přitom návrhu žalobce na přerušení řízení do doby, než bude ve věci vydáno nové rozhodnutí stavebního úřadu podle § 101 písm. b) správního řádu, protože (1) úvodní věta § 48 odst. 3 s. ř. s. má dispozitivní povahu, (2) předmětem přezkumu byla žalobcem namítaná nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a (3) nově vydané rozhodnutí (závazné stanovisko) bude samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Důvodem pro přerušení řízení není ani konání správního řízení, ve kterém má dojít k uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s. Toto ustanovení se totiž nezmiňuje o možném přerušení řízení.

6. Dále se krajský soud neztotožnil s námitkou, že orgány ochrany přírody nevydaly použitelné závazné stanovisko ke vlivu stavby na okolní prostředí. Závazným stanoviskem dotčeného orgánu ze dne 6. 12. 2004, čj. MBK/2702/2004/Kn/1, bylo autoritativně a závazně rozhodnuto o kolizi předmětné stavby s právními nástroji ochrany přírody. Krajský soud podpořil svůj závěr odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005 - 97 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zmiňované závazné stanovisko bylo vydáno Ing. J. U., původní žalobce se stal jeho právním nástupcem na základě kupní smlouvy ze dne 25. 5. 2006.

7. Krajský soud dovodil, že předmět správního řízení, ve kterém bylo vydáno shora uvedené závazné stanovisko, je totožný s předmětem řízení v posuzované věci. Stavba, o jejíž povolení žádal Ing. U. (dále jen „rekreační objekt č. 2“), se nacházela na parcele č. KN 104/5 v k. ú. Holštejn. Plocha tohoto pozemku je tvořena parcelami zjednodušené evidence pozemkového katastru p. č. PK 104 a p. č. PK 102/1 v k. ú. Holštejn. Právě na pozemku p. č. PK 102/1 se nachází stavba, o jejíž dodatečné povolení žádal původní žalobce. Obě stavby mají navíc totožné stavebnětechnické parametry. Ve věci již dotčený orgán vydal nesouhlasné závazné stanovisko, dalšímu posouzení vlivu stavby na okolní prostředí proto bránila překážka věci rozhodnuté.

8. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti postupu správního orgánu spočívající v odlišném způsobu rozhodování v obdobných věcech. Tato námitka směřovala proti pravomocným rozhodnutím dotčeného orgánu ochrany přírody, která byla samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví. Postup stavebního úřadu i žalovaného byl zákonný, jejich rozhodnutí vycházela z nesouhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu.

9. Podle krajského soudu správní orgány postupovaly v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že ve věci bylo vydáno negativní závazné stanovisko, nemusely provádět další dokazování a vypořádat se se znaleckým posudkem předloženým žalobcem.

10. Závěrem krajský soud uvedl, že v postupu správních orgánů neshledal pochybení týkající se porušení základních zásad správního řízení, nesprávně zjištěného skutkového stavu či nesprávného právního posouzení. Žalovaný se řádně vypořádal se všemi odvolacími námitkami, své rozhodnutí řádně a logicky odůvodnil. Krajský soud proto nepřisvědčil obecnému tvrzení žalobce, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

III.

11. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

12. Podle stěžovatele nebylo v řízení vydáno závazné stanovisko, které by se vztahovalo k předmětné stavbě, účastníkům řízení a době, ve které řízení probíhalo. Dotčené orgány se nezabývaly vlivem předmětné stavby na okolní prostředí. Své rozhodnutí opřely o závazné stanovisko z roku 2004, které neodráží aktuální ekologickou a krajinnou situaci.

13. Tyto faktory (např. existenci černé skládky komunálního odpadu) zohledňoval stěžovatelem předložený znalecký posudek, ke kterému však správní orgány nepřihlédly.

14. Stanovisko, které odůvodňuje nevhodnost umístění stavby v dané lokalitě existencí lokálního biocentra „Nad horním mlýnem“ a významného krajinného prvku (údolní nivy vodního toku Bílá voda), je nepřezkoumatelné a nezákonné. Vzhledem k tomu, že biocentrum bylo vymezeno pouze v rámci mapového generelu zpracovaného soukromou společností a nebylo schváleno a vydáno v rámci územního plánu, není právně účinné a nemůže zakládat práva a povinnosti dotčených osob.

15. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje umisťovat stavby v oblasti významných krajinných prvků. Takový zásah však podléhá posouzení dotčeným orgánem z hlediska dopadu do jeho stabilizační funkce. Stanoviska správních orgánů postrádají toto posouzení, proto jsou nepřezkoumatelná a zmatečná.

16. Podle stěžovatele správní orgány chybně vyložily usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 7/2005 - 97. Postup správního orgánu, který pouze odkázal na stanovisko vydané téměř před pěti lety a neposoudil aktuální situaci v lokalitě, je nespravedlivý a popírá zásady dobré správy.

17. Stěžovatel připomněl, že lokalita, ve které je umístěna předmětná stavba, byla podle nově zpracovaného územního plánu obce Holštejn z listopadu 2011 zařazena mezi zastavitelné plochy, na které je možno umisťovat stavby pro turistiku a rekreaci. Tomuto typu stavby odpovídá i předmětná stavba (přízemní dřevěný srub). Stěžovatel si byl vědom, že existence nového územního plánu není relevantní pro přezkum správních rozhodnutí, přesto chtěl tímto způsobem poukázat na nesprávnost výkladu usnesení rozšířeného senátu.

18. Stěžovatel uzavřel, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu a jeho nesprávného posouzení.

IV.

19. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

20. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

21. Kasační stížnost je důvodná.

22. V první řadě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že krajským soudem zmiňované usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 7/2005 - 97 se vztahuje na řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „starý správní řád“). Rozsudek krajského soudu, který opírá svou argumentaci o zmiňované usnesení a zároveň hovoří o závazných stanoviscích podle § 149 správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb., dále jen „nový správní řád“), je proto vnitřně rozporný.

23. Vzhledem k tomu, že starý správní řád neobsahoval podrobnější úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek a judikatura správních soudů týkající se této otázky nebyla jednotná, rozšířený senát vydal shora uvedené usnesení, ve kterém vyslovil, že závazná stanoviska orgánu ochrany přírody je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

24. S přijetím nového správního řádu však došlo k částečné změně pojetí závazných stanovisek, kterým je věnován § 149 tohoto zákona, a k ustavení nové judikatury. Některá závazná stanoviska jsou považována za správní rozhodnutí ve smyslu § 67 nového správního řádu (viz např. § 44a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči), oproti tomu závazná stanoviska vydaná podle § 149 nového správního řádu nejsou rozhodnutími

ve smyslu § 67 téhož zákona ani ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

25. Závazná stanoviska vydaná orgánem ochrany přírody jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu [tj. i podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] jsou s účinností od 1. 1. 2007 považována za závazná stanoviska ve smyslu § 149 nového správního řádu, nejedná se tudíž o samostatná správní rozhodnutí (viz § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).

26. V posuzované věci orgán ochrany přírody (dále jen „dotčený orgán“) vydal dne 1. 10. 2008 stanovisko, ve kterém odkázal na své rozhodnutí (závazné stanovisko) ze dne 6. 12. 2004, kterým vyslovil nesouhlas s umístěním stavby ve smyslu § 4 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, tj. správní orgán nadřízený dotčenému orgánu (viz § 149 odst. 4 nového správního řádu), závazné stanovisko potvrdil sdělením ze dne 12. 3. 2010, čj. JMK 37952/2010, přičemž zdůraznil, že rozhodnutí dotčeného orgánu ze dne 6. 12. 2004 lze považovat za jediný relevantní a závazný podklad vydaný podle zákona o ochraně přírody a krajiny i pro předmětné řízení. Stavební úřad i žalovaný byli vázáni závěrem dotčeného orgánu i jemu nadřízeného orgánu (srov. např. rozsudek ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009 - 63), žádost původního žalobce o dodatečné povolení stavby proto zamítli.

27. Stěžovatel vytkl správním orgánům, že se nezabývaly možnými změnami prostředí v okolí stavby, které v průběhu téměř pětiletého období mohly nastat. Krajský soud této námitce nepřisvědčil a s odkazem na usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 7/2005 - 97 vyslovil, že ve věci bylo pravomocně a pro všechna navazující řízení rozhodnuto stanoviskem ze dne 6. 12. 2004.

28. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem neztotožnil. Nejprve je nutno zdůraznit, že stavební řízení probíhající na základě žádosti Ing. U. o stavební povolení ze dne 30. 8. 2005 je třeba odlišovat od řízení o dodatečné povolení stavby probíhajícího na základě žádosti původního žalobce ze dne 29. 5. 2008. Jednalo se o dvě samostatná řízení, ve kterých byla vydána dvě závazná stanoviska, přičemž druhé odkazovalo na první. Tento postup bez dalšího nemusí být závadný. Z hlediska kontinuity ochrany přírody a krajiny je nepochybně žádoucí, aby dotčené orgány zohledňovaly svá předchozí závazná stanoviska a vycházely z nich. Ze stávající právní úpravy ostatně vyplývá, že dotčené orgány jsou vázány svými předchozími závaznými stanovisky (§ 4 odst. 3 stavebního zákona). Závazná stanoviska však na druhou stranu nelze vždy automaticky přejímat s pouhým konstatováním, že ve věci již bylo pravomocně rozhodnuto nebo že dotčený orgán je vázán předchozím stanoviskem a nemůže se od něj odchýlit. Tato argumentace by mohla vést *ad absurdum* k závěru, že i zastaralá a neaktuální závazná stanoviska vydaná před účinností nového správního řádu by bylo třeba dodržovat i přes zcela odlišnou situaci v území. Ani krajským soudem zmiňované usnesení čj. 6 As 7/2005 - 97 nelze vyložit tím způsobem, že závazné stanovisko jednou provždy stanovuje názor dotčeného orgánu na poměry v území. Zdejší soud v tomto usnesení použil přívlastek „*konečné*“ v souvislosti se závazným stanoviskem jako protiklad ke slovu „*předběžné*“ ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

29. Je třeba mít na paměti, že příroda a krajina jsou proměnlivé složky životního prostředí a v důsledku plynutí času může docházet v životním prostředí ke změnám, ať již pozitivním či negativním. Právě tyto změny by se měly projevit v posuzování vlivů záměrů na okolní prostředí tak, že jeho ochrana bude přísnější nebo naopak mírnější. Pro úplnost lze dodat, že tento závěr našel odraz v § 4 odst. 3 stavebního zákona, který zavedl institut navazujících stanovisek a navazujících závazných stanovisek. Ta mohou být uplatněna „*pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží*“.

30. Za relevantní podklad pro vydání konečného rozhodnutí by proto správní orgán měl považovat závazné stanovisko, které je v dané věci aktuální, tj. posuzuje vliv navrhované stavby na skutečnou situaci v území. Takovým stanoviskem mělo být pro předmětné řízení o dodatečném povolení stavby stanovisko ze dne 1. 10. 2008, resp. stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu ze dne 12. 3. 2010, nikoliv stanovisko ze dne 6. 12. 2004. Byť byl totiž předmětem stanoviska z roku 2004 s největší pravděpodobností totožný záměr, resp. stavba jako v posuzované věci, stav prostředí, ve kterém měl být tento záměr umístěn, mohl být odlišný od stavu v roce 2008. Otázkou, zda stanovisko ze dne 1. 10. 2008, resp. stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu ze dne 12. 3. 2010, posoudilo přezkoumatelným a zákonným způsobem vliv předmětné stavby na okolní prostředí, se krajský soud bude zabývat v dalším řízení ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Tato stanoviska byla vydána na základě § 149 nového správního řádu, jsou proto přezkoumatelná v rámci přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113).

31. Lze uzavřít, že krajský soud nesprávně považoval za relevantní podklad pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby rozhodnutí dotčeného orgánu ze dne 6. 12. 2004, aniž by připustil argumentaci stěžovatele, že toto rozhodnutí nemohlo zohlednit stav životního prostředí v okolí stavby v roce 2008.

32. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

33. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 10. ledna 2013

JUDr. Jan Passer

předseda senátu