



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Reklamní servis RS, společnost s ručením omezeným**, se sídlem Svaté Anežky České 28, Pardubice, zast. Mgr. Martinem Keřtem, advokátem se sídlem Sladkovského 2059, Pardubice, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského 125, Pardubice, proti „závaznému stanovisku k žádosti“ žalovaného ze dne 2. 7. 2012, č. j. ODSHI-39097/2012-Ky, a „závaznému stanovisku k žádosti“ žalovaného ze dne 2. 7. 2012, č. j. ODSHI-40513/2012-Ky, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 8. 2012, č. j. 52 A 43/2012 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), jímž byla odmítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal zrušení dvou aktů žalovaného, které byly vydané dne 2. 7. 2012 pod č. j. ODSHI-39097/2012-Ky a č. j. ODSHI-40513/2012-Ky, a které byly shodně nazvané jako „závazné stanovisko k žádosti“.

V žalobou napadených správních aktech žalovaný uvedl, že předpokládané umístění reklamního zařízení dle stěžovatelových žádostí by se nacházelo v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy, které je upraveno v § 30 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalovaný v napadených aktech dále uvedl, že na plánované umístění

reklamního zařízení je tak nutno získat rozhodnutí silničního správního úřadu dle § 31 zákona o pozemních komunikacích.

Krajský soud v odůvodnění kasační stížnosti napadeného usnesení uvedl, že oba žalobou napadené akty žalovaného nepředstavují rozhodnutí. Vyjádření žalovaného ke stěžovatelským žádostem byla sice nazvána jako „závazná stanoviska“, nicméně dle krajského soudu se jedná pouze o vyjádření žalovaného, která nejsou právně závazná, ale jde jen o vyjádření názoru žalovaného na předestřenou otázku. Žalovaný ve svých stanoviscích pojednává o nutnosti získat rozhodnutí silničního správního úřadu, stanovisky však fakticky nezasahují do právní sféry stěžovatele, k ničemu ho nezavazují ani nijak neurčují jeho práva či povinnosti, nemění ani žádným způsobem jeho postavení. Dle krajského soudu bude na stěžovateli, jak se stanovisky (vyjádřeními) žalovaného naloží, zda se jimi bude řídit či nikoli. Krajský soud poukázal na tvrzení samotného stěžovatele, že „stanoviska“ byla vyžádána k projektovým dokumentacím pro stavební řízení, tedy o stavbách pro reklamu bude rozhodnuto v územních, resp. stavebních řízeních a až případná negativní rozhodnutí v těchto řízeních, která lze napadnout žalobou, budou zasahovat do stěžovatelské právní sféry.

Dle krajského soudu akty žalovaného nazvané „závazná stanoviska“ jen prezentují názor žalovaného na to, jaké podklady budou muset být získány, aby mohlo být vyhověno stěžovatelským žádostem o vydání rozhodnutí o umístění staveb, nijak však samy o sobě nezasahují do stěžovatelské právní sféry. Příslušný stavební úřad sám rozhodne o tom, jaké podklady shromáždí k posouzení žádostí stěžovatele o vydání územních rozhodnutí a z jakých bude vycházet při formulaci svých rozhodnutí. Stěžovatel pak bude moci brojit proti případným meritorním rozhodnutím, kde bude moci namítat i pochybení při shromáždění podkladů rozhodnutí.

Krajský soud tak dospěl k závěru, že žalobu je třeba odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že správní akty žalovaného považuje za rozhodnutí, která byla vydána v řízení o jeho žádostech o vyjádření k projektové dokumentaci pro stavební řízení ohledně staveb pro reklamu. Dále uvedl, že jimi dochází k autoritativnímu zásahu do stěžovatelské právní sféry, jelikož jej poškozují na právech v řízení o vydání příslušných rozhodnutí o umístění stavby.

Stěžovatel rovněž rozebral, proč považuje žalobou napadené akty žalovaného za nezákonné. Žalovaný v nich dospěl k závěru, že navrhovaná reklamní zařízení se mají nacházet v silničním ochranném pásmu a na jejich umístění je tak dle žalovaného potřeba získat rozhodnutí silničního úřadu na zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Stěžovatel s tímto vyjádřil nesouhlas, jelikož má za to, že jím zamýšlená reklamní zařízení se v silničním ochranném pásmu nenacházejí, jelikož silniční ochranná pásma se dle zákonného vymezení nacházejí jen mimo souvisle zastavené území obcí, stěžovatel však plánuje zařízení vystavět právě v souvisle zastavěném území. Zároveň namítl, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s otázkou, zda místo, kde mají být reklamní zařízení

pokračování

vystavěna, je souvisle zastavěným územím obce. Stěžovatel rovněž namítl, že stanoviska žalovaného byla vydána též v rozporu se schváleným územním plánem.

Ke způsobu, jakým žalobou napadené správní akty žalovaného zasáhly stěžovatelovu právní sféru, stěžovatel uvedl, že vymezily další postup příslušného stavebního úřadu, což se také k tíži stěžovatele již stalo, když stavební úřad přerušil řízení.

Stěžovatel navrhl zrušit napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí krajského soudu, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel důvody uplatněné v kasační stížnosti podřadil pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud konstatuje, že směřuje-li kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, přichází v úvahu pouze důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. namítaná nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, přičemž pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále námitky spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (k danému srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, dostupný též z www.nssoud.cz stejně jako další zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu).

K tomu je nutné zdůraznit, že v nynějším řízení o kasační stížnosti, která směřuje proti usnesení, jímž byla žaloba odmítnuta, se Nejvyšší správní soud nezabýval namítanými vadami správních aktů, proti nimž směřovala odmítnutá žaloba (šlo o námitky, že v plánovaném umístění staveb pro reklamu není silniční ochranné pásmo, a námitky, že žalovaný tuto okolnost řádně nezhodnotil společně s namítaným rozporům s územním plánem). Takové námitky nespádají pod důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jelikož se zcela mýlí s rozhodovacími důvody krajského soudu, který dospěl k závěru, že není možné se žalobou meritorně zabývat, a věcně pak nezkoumal, zda jsou žalobou napadené akty zákonné či nezákonné. Z těch námitek stěžovatele, v nichž dovozuje pouze nezákonnost žalobou napadených aktů žalovaného, však není patrno, proč by měl krajský soud postupovat chybně, jestliže žalobu věcně neprojednal.

Nejvyšší správní soud se však zabýval námitkou, že žalobou napadené správní akty žalovaného zasáhly stěžovatele v jeho právní sféře, a jde tak o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu. Jde totiž o námitku, která směřuje proti důvodům, na kterých krajský soud vystavěl odmítavé usnesení.

Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti [...], může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“

Ve vztahu k citovanému ustanovení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, publikovaném pod č. 2434/2011 Sb. NSS, zhodnotil, že závazná stanoviska dle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nejsou samostatně přezkoumatelná rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V podrobnostech lze na zmíněný rozsudek pro stručnost odkázat a na tomto místě jen shrnout, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, ale práva a povinnosti nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje přímo závazné stanovisko, ale až rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem. Jinak by dle slov rozšířeného senátu nemělo ani význam vydání konečného rozhodnutí, jehož podkladem je závazné stanovisko.

Nejvyšší správní soud se tak při posuzování kasačních námitek zaměřil na posouzení, zda akty žalovaného nazvané „závazné stanovisko k žádosti“ jsou závazným stanoviskem dle § 149 odst. 1 správního řádu, který stanoví: „*Závazné stanovisko je 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. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.*“ Pouze na základě citovaného ustanovení však nelze posoudit, zda posuzovaný správní akt je závazným stanoviskem, pro takové posouzení je třeba též zohlednit, zda zvláštní zákon, od něhož se odvíjí vydání zkoumaného aktu, dává tomuto aktu vlastnost závaznosti pro navazující správní rozhodnutí.

V nynější věci je tímto zvláštním zákonem zákon o pozemních komunikacích, v jehož § 44 odst. 1, věť druhé, se lze dočíst: „*Souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu^{19a)} a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*“ Poznámka pod čarou č. 19a) přitom odkazuje na § 149 odst. 1 správního řádu.

Žalobou napadené akty žalovaného přitom splňují požadavky v citovaném ustanovení kladené pro to, aby šlo o závazná stanoviska.

Byla totiž vydána podle zákona o pozemních komunikacích, žalovaný jako silniční správní orgán v nich přitom vyjadřoval stanovisko k podmínkám zřízení a provozování reklamního zařízení, které hodlá stěžovatel vystavět, a to konkrétně z hledisek § 30 a § 31 zákona o pozemních komunikacích.

pokračování

Zároveň byla závazná stanoviska žalovaného vydána jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu – zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“). Stěžovatel v žádostech, které předcházely vydání závazných stanovisek, žalovaného požádal o vydání „*závazného stanoviska pro stavební řízení k projektové dokumentaci na stavbu pro reklamu*“ na specifikovaných pozemcích v katastrálním území Opatovice nad Labem. Stavební řízení je přitom speciální řízení dle stavebního zákona, které směřuje k vydání správního rozhodnutí, kterým je stavební povolení. Žalovaný na základě uvedených žádostí stěžovatele vydal akty nazvané závazné stanovisko, v nichž se vyjadřoval k možnosti realizovat stavební záměr z hlediska zákona o pozemních komunikacích, a je tedy zřejmé, že závazná stanoviska byla vydána právě za tím účelem, aby mohla sloužit jako podklad rozhodnutí v příslušném správním řízení. Na tomto místě zdejší soud poznamenává, že v žalobě i kasační stížnosti stěžovatel tvrdil, že tato závazná stanoviska stěžovatele zasáhla v územním řízení (slovy stěžovatele: „*řízení o vydání územního rozhodnutí*“, k čemuž v žalobě zmínil, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění staveb: osvětlená stavba pro reklamu a stavba pro reklamu se čtyřmi reklamními panely). I územní řízení je přitom speciální řízení dle stavebního zákona, které směřuje k vydání správního rozhodnutí, jímž je územní rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že jak stavební povolení, tak územní rozhodnutí jsou rozhodnutími podle stavebního zákona, nebylo třeba ze strany zdejšího soudu hlouběji zkoumat, pro které ze zmíněných rozhodnutí (případně zda pro obě) byla závazná stanoviska vydána jako podklad, jelikož by to nic nemohlo změnit na závěru, že byla vydána pro rozhodnutí dle stavebního zákona, což je rozhodná skutečnost z hlediska posouzení podmínek stanovených v § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

U závazných stanovisek vydaných žalovaným v nynější věci se nedá též hovořit o tom, že by měla samostatně vymezený předmět řízení a že by byla vydávána v rámci samostatného správního řízení ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu, jak o tom pojednává rozšířený senát v části III. 5. a) výše zmíněného rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113. Byla totiž vydána jako podklad pro řízení dle stavebního zákona, přičemž z hlediska vymezení předmětu řízení sleduje stěžovatel konečný hospodářský cíl, kterým je v dané věci realizace staveb pro reklamu vedle silnice I. třídy. Dodržení požadavků stanovených zákonem o pozemních komunikacích je pouze jedním z mnoha požadavků, které musí pro uskutečnění svého cíle respektovat.

Lze tak shrnout, že stěžovatel napadl svou žalobou závazná stanoviska žalovaného dle § 149 odst. 1 správního řádu. S ohledem na tuto skutečnost dospěl zdejší soud k závěru, že žalobu, kterou proti nim stěžovatel podal dle § 65 s. ř. s., bylo třeba odmítnout z toho důvodu, že tato závazná stanoviska přímo nezasáhla do právní sféry stěžovatele. Takový zásah připadá do úvahy až u konečných rozhodnutí, jejichž podkladem závazná stanoviska jsou. Tím však není stěžovatel zbaven právní ochrany, jelikož dle § 75 odst. 2 s. ř. s. může v rámci žaloby proti konečným rozhodnutím nechat k námitkám přezkoumat i jiný úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, není-li jím soud vázán a neumožňuje-li s. ř. s. takový úkon napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Na daném místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že svým právním názorem korigoval právní názor krajského soudu, který byl vyjádřen v napadeném usnesení. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že žalované správní akty žalovaného nazvané „závazné stanovisko k žádosti“ nejsou závaznými stanovisky dle § 149 odst. 1 správního řádu, ale jen nezávazným vyjádřením názoru žalovaného na stěžovatelem předestřenou otázku. Tato část odůvodnění usnesení krajského soudu byla překonána výše popsanými úvahami zdejšího soudu. Krajský soud ve svém odůvodnění však vyšel i z toho, že do stěžovatelovy právní sféry mohou zasáhnout až konečná rozhodnutí, nikoli žalované správní akty vydané žalovaným, které budou podkladem konečných rozhodnutí, přičemž stěžovatel se může proti těmto konečným rozhodnutím soudně bránit. Ke stejnému závěru, který je rozhodný pro zhodnocení věci, dospěl i zdejší soud. Je tak zřejmé, že důvody, na nichž stálo napadené usnesení krajského soudu, v podstatné míře obstály a nebylo třeba usnesení krajského soudu rušit, ale stačilo korigovat nesprávný dílčí názor krajského soudu.

Stěžovatel současně tvrdil, že žalovaná závazná stanoviska se dotkla jeho právní sféry tím, že jednoznačně určila a vymezila postup příslušného stavebního úřadu, který bude rozhodovat o jeho žádosti ze dne 22. 12. 2010 o vydání územního rozhodnutí na osvětlenou stavbu pro reklamu a žádosti ze dne 29. 12. 2011 o vydání územního rozhodnutí na stavbu pro reklamu se čtyřmi reklamními panely. To se dle mínění stěžovatele i stalo, když byla tato řízení přerušena. Nejvyšší správní soud s touto argumentací nesouhlasí.

Skutečnost, že závazné stanovisko ovlivňuje postup správního orgánu v řízení, v němž bude závazné stanovisko sloužit jako podklad, vyplývá ze samotné podstaty a funkce závazného stanoviska. Nic to však nemění na závěru, že je to až konečné rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti. Byť obsah závazného stanoviska mnohdy předurčuje podobu konečného rozhodnutí, není to závazné stanovisko dle § 149 odst. 1 správního řádu samo o sobě, které by zasahovalo do právní sféry dotčených osob, ale je to až konečné správní rozhodnutí.

To, že v návaznosti na proces, v němž má být vydáno závazné stanovisko, došlo k přerušení správního řízení, v němž bude hrát toto stanovisko roli (srov. § 149 odst. 2 správního řádu), není bezprostředním důsledkem provádění postupu vedoucího k vydání závazného stanoviska, tím méně pak samotného závazného stanoviska. K přerušení správního řízení dochází totiž až zprostředkovaně na základě usnesení správního orgánu o přerušení řízení (viz § 64 správního řádu), nedá se tak hovořit o zkrácení v právech *přímo* žalovaným úkonem správního orgánu, jak to vyžaduje § 65 odst. 1 s. ř. s. Podpůrně lze dodat, že samotné usnesení o přerušení správního řízení však dle § 70 písm. c) s. ř. s. nepodléhá soudní kognici, jelikož se jím jen upravuje vedení řízení před správním orgánem (k tomu srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 5. 10. 2006, č. j. 7 As 57/2005 - 67, a ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62). Bylo by ostatně protismyslné spatřovat zásah do právní sféry u závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu, který by měl odůvodňovat jeho soudní přezkum, v tom, že v návaznosti na proces vydávání závazného stanoviska zprostředkovaně přes usnesení o přerušení řízení došlo k přerušení správního řízení, když ani samotné usnesení o přerušení správního řízení nepodléhá soudnímu přezkumu.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 7. listopadu 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu