



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. J. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2014, č. j. 8 A 88/2010 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Ministerstvo životního prostředí závazným stanoviskem ze dne 16. 12. 2009, č. j. 103597/ENV/09 5825/540/09 podle § 79 odst. 3 písm. p) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, změnilo závazné stanovisko Správy Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory ze dne 14. 7. 2009, č. j. S2147/JH/08-1791/JH/09. Závazným stanoviskem ze dne 14. 7. 2009 byl podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, žalobci udělen souhlas k umístění stavby rodinného domu na pozemkové parcele č. 406/21 v k. ú. Bedřichov u Jablonce n. N. (dále též „navrhovaná stavba“), za podmínek v tomto závazném stanovisku. Napadeným závazným stanoviskem žalovaného bylo původní závazné stanovisko ze dne 14. 7. 2009 změněno tak, že podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se souhlas k umístění stavby rodinného domu na pozemkové parcele č. 406/21 v k.

ú. Bedřichov u Jablonce nad Nisou dle projektové dokumentace upravené v květnu 2009 neuděluje.

[2] Žalobce podal proti závaznému stanovisku žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, v níž vyjádřil přesvědčení, že je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Tento závěr podle žalobce potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, následně potvrzený rozsudkem téhož soudu ze dne 8. 10. 2009, č. j. 4 As 24/2009 – 205. Se závěrem žalovaného, že navrhovaná stavba nesplňuje zákonné požadavky na ochranu krajinného rázu ve smyslu zákona § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žalobce nesouhlasí, neboť navrhovaná stavba je navržena v souladu se schváleným územním plánem, plně respektuje veškeré podmínky stanovené ve schválených regulativech pro danou lokalitu, svou velikostí a objemem odpovídá okolním stavbám a svým vzhledem nenarušuje architektonický či krajinný ráz. Žalobce dále poukázal na žalovaným změněné závazné stanovisko Správy chráněné krajinné oblasti Jizerské hory ze dne 14. 7. 2009, která shledala, že stavba není svým charakterem v rozporu se základními ochrannými podmínkami CHKO podle § 26 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a nemá nepříznivý dopad na přírodu. Žalobce uzavřel, že žalovaný porušuje zákon o ochraně přírody a krajiny a Listinu základních práv a svobod, neboť žalobce krátí na jeho právech, když mu bezdůvodně brání v uplatnění jeho práva realizovat stavbu, neboť závazné stanovisko žalovaného (rozhodnutí) je podkladem pro vydání územního rozhodnutí a následně stavebního povolení.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, usnesením ze dne 30. 3. 2010, č. j. 59 A 8/2010 – 24, věc s ohledem na místo sídla žalovaného postoupil podle § 7 odst. 6 s. ř. s. Městskému soudu v Praze, který žalobu usnesením ze dne 14. 11. 2014, č. j. 8 A 88/2010 – 38, odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. K argumentaci žalobce, v níž poukazoval na výše uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, městský soud uvedl, že v těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud vycházel z právní úpravy před účinností správního řádu z roku 2004. Povahou závazných stanovisek vydaných po této zásadní změně právní úpravy a způsobem jejich soudního přezkoumávání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, v němž v bodě 39 konstatoval, že shora citovaný závěr, dle kterého je stanovisko vydané podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá tudíž soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, není aplikovatelný na závazná stanoviska vydaná podle správního řádu z roku 2004. Závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Městský soud dospěl k závěru, že napadené závazné stanovisko je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, neboť získání kladného závazného stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí žadatel učinit pro vydání územního povolení. Ačkoli negativní závazné stanovisko ve svém důsledku zabraňuje vydání územního rozhodnutí, nezakládá samo o sobě práva a povinnosti osob. Městský soud proto uzavřel, že žaloba je nepřijatelná, a musí být proto odmítnuta.

pokračování

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto usnesení městského soudu včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., v níž poukázal na skutečnost, že závazné stanovisko žalovaného bylo vydáno podle § 149 odst. 4 správního řádu, kterým je rozhodování podmíněné závazným stanoviskem označováno jako rozhodování, resp. rozhodnutí a je řazeno do hlavy šesté správního řádu jako součást zvláštních ustanovení o některých rozhodnutích. Stěžovatel proto městskému soudu vytknul, že pominul fázi správního řízení, ze které rozhodnutí vzešlo. Podle stěžovatele tak v posuzované věci nelze vycházet ze závěrů uvedených v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009 - 113. V této souvislosti stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že závazné stanovisko žalovaného mělo charakter rozhodnutí ve správním řízení s důsledky na změnu, zrušení či závazné určení práv a povinností, které citelně zasáhly do právní sféry stěžovatele v tom, že mu dosud nebyl udělen souhlas k umístění stavby rodinného domu. Dle názoru stěžovatele se městský soud nedostatečně zabýval obsahem jeho žaloby. Pokud by tak učinil, musel by podle stěžovatele dojít k závěru, že podle zákona o ochraně přírody a krajiny i podle stavebního zákona nebylo třeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, jelikož stěžovatel žádal o vydání rozhodnutí o umístění navrhované stavby na pozemku, který se nachází ve 4. zóně CHKO Jizerské hory a dle platného územního plánu jde o pozemek, který lze zastavět, neboť je zahrnut do vyznačeného území obce Bedřichov určeného k zastavění. Tuto skutečnost však žalovaný nerespektoval a svým postupem porušil ustanovení správního řádu. Městský soud podle názoru stěžovatele pominul, že byly splněny všechny podmínky pro vydání rozhodnutí o umístění navrhované stavby, za jejichž splnění se závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny nevydává. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadené usnesení městského soudu a rozhodnutí žalovaného a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry Městského soudu v Praze a odkázal na odůvodnění předmětného závazného stanoviska. Zpochybnil argumentaci stěžovatele, že se pozemek p. č. 406/21 v k. ú. Bedřichov nachází v zastavěném území ve 4. zóně CHKO, neboť podle současného územního plánu obce Bedřichov leží předmětný pozemek v území zastavitelném, nikoli zastavěném. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Jak však již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2005,

č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS, je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud proto považoval tento důvod za důvod kasační stížnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda předmětné závazné stanovisko žalovaného vydané podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podléhá samostatně soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

[10] Ze spisu správního orgánu zjistil Nejvyšší správní soud, že stěžovatel podal dne 18. 8. 2008 žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dvougeneračního rodinného domu včetně opěrných zdí a zpevněných ploch na pozemku č. 406/21 v katastrálním území Bedřichov u Jablonce nad Nisou. Stavební úřad žádost dne 2. 12. 2008 zamítl. K odvolání stěžovatele Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stavební úřad usnesením ze dne 27. 2. 2009 přerušil řízení a vyzval stěžovatele, aby předložil (mj.) dokumentaci stavby upravenou tak, aby odpovídala územnímu plánu obce Bedřichov, a aby k takto upravené dokumentaci předložil nové závazné stanovisko Správy Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory. Následně Správa Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory vydala předmětné závazné stanovisko ze dne 14. 7. 2009, v němž vyjádřila souhlas se záměrem stěžovatele, ovšem zároveň stanovila 10 podmínek (např. redukci navržené délky domu z 22 m na 18 m, změnu sklonu střechy apod.). V odůvodnění uvedla, že navržené řešení je třeba upravit tak, aby bylo v souladu s architektonickými limity staveb v CHKO Jizerské hory a s regulativy schváleného územního plánu obce Bedřichov. Správa CHKO proto stanovila podmínky, které minimalizují negativní dopad stavební činnosti na přírodu a krajinu a na krajinný ráz dotčeného místa. Stavební úřad následně usnesením ze dne 23. 7. 2009 opětovně přerušil řízení a vyzval stěžovatele, aby dokumentaci navržené stavby uvedl do souladu s podmínkami stanovenými v závazném stanovisku Správy Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory z 24. 7. 2009. Proti tomuto usnesení se stěžovatel opět odvolal, a namítal mimo jiné, že podmínky stanovené v závazném stanovisku z 14. 7. 2009 jsou neopodstatněné a jdou nad rámec regulativů vyplývajících z územně plánovací dokumentace. Krajský úřad Libereckého kraje jakožto odvolací orgán postoupil odvolání žalovanému jakožto nadřízenému orgánu Správy chráněné krajinné oblasti Jizerské hory k postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu. Žalovaný závazným stanoviskem ze dne 16. 12. 2009 změnil závazné stanovisko z 14. 7. 2009 tak, že souhlas s umístěním stavby se neuděluje. V odůvodnění uvedl, že po přezkoumání záměru stěžovatele dospělo k závěru, že i upravený návrh rodinného domu je v rozporu s požadavky na ochranu krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a s požadavky na způsoby využívání chráněné krajinné oblasti stanovené v § 25 odst. 2 tohoto zákona. Stěžovatel nemá pravdu, pokud uvádí, že pozemek se nachází v zastavěném území obce, jedná se o pozemek umístěný v zastavitelné ploše. Stanovení podmínek, které mění zásadně navržené technické řešení, jak učinila Správa Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory v závazném stanovisku z 14. 7. 2009, je nevhodné. Proto je namíste souhlas neudělit. Krajský úřad Libereckého

pokračování

kraje poté rozhodnutím ze dne 30. 12. 2009 usnesení stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, s tím, že je třeba postupovat v souladu se změněným závazným stanoviskem. Stavební úřad usnesením z 16. 2. 2010 přerušil řízení do právní moci rozhodnutí soudu o žalobě podané stěžovatelem proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 16. 12. 2009.

[11] Posouzením otázky soudní přezkoumatelnosti závazného stanoviska vydaného podle § 149 správního řádu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmíněném rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011, a Nejvyšší správní soud proto z jeho závěrů stejně jako městský soud v posuzované věci vycházel. Rozšířený senát ohledně povahy stanovisek vydaných podle § 149 správního řádu vyslovil jednoznačný závěr, že jsou podkladem pro konečné rozhodnutí. Konstatoval, že „získání kladného závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt pro uskutečnění svého cíle učinit. Z objektivního pohledu je v rámci územního řízení chráněným zájmem udržitelný rozvoj území a jeho rozvoj. Aby byl tento chráněný zájem respektován, vzhledem ke složitosti a rozličnosti dopadů konkrétních subjektivních cílů, mají orgány územní správy a stavební úřady postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Tato spolupráce se projevuje vydáváním závazných stanovisek (§ 4 odst. 2 stavebního zákona „Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak“). V případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu z roku 2004, nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle.“ (body 40 a 41)

„Dále je zapotřebí podotknout, že tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Také nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno (srovnej § 86 odst. 2 písm. b/ stavebního zákona „Žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojí rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení.“). Možnost opatřit si jednotlivá závazná stanoviska před samotným správním řízením, pro která jsou pořizována jako podklad, je jen dispozitivním ustanovením, jehož smyslem je nabídnout subjektu v praxi rychlejší a přímou komunikaci se specializovanými správními orgány. Využití tohoto alternativního způsobu nemůže samo o sobě založit samostatný předmět řízení, neboť se stále jedná o žádost týkající se konečného subjektivního i objektivního cíle, specializovaný orgán se k tomu konečnému cíli vyjadřuje ovšem pouze v rámci své působnosti. S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení.“ (body 42 a 43)

[12] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně uvedl, že „skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí.

Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí. Procesní úprava uvedená v § 149 odst. 3 správního řádu z roku 2004, tedy „Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“, je jen projevem zásady ekonomie řízení. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Tuto zásadu správní řád z roku 2004 reflektuje i v ostatních řízeních (§ 51 odst. 3)“ (bod 47) a poté uzavřel, že „závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.“ (bod 48).

[13] Závazné stanovisko žalovaného vydané v posuzované věci podle § 149 odst. 4 správního řádu představuje závazný podklad územního rozhodnutí o umístění navrhované stavby, jehož vydání se stěžovatel domáhá. Nejvyšší správní soud proto v posuzované věci stejně jako městský soud vycházel z výše uvedených závěrů rozšířeného senátu, které jsou natolik propracované, že k nim není třeba cokoli dodávat a z nichž vyplývá, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu nepodléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, neboť není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. ale toliko závazný podklad konečného rozhodnutí, kterým je v posuzované věci územní rozhodnutí o umístění stavby. Soudní ochrana před zprostředkovanými dopady (účinky) závazného stanoviska žalovaného tak bude stěžovateli podle § 75 odst. 2 s. ř. s. umožněna v rámci přezkumu územního rozhodnutí o umístění navrhované stavby (bude-li se jí stěžovatel domáhat).

[14] Na tomto závěru nic nemění ani argumentace stěžovatele tím, že závazné stanovisko žalovaného bylo vydáno podle § 149 odst. 4 správního řádu, z čehož stěžovatel dovozoval, že má povahu správního rozhodnutí. Závazné stanovisko Správy Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory totiž bylo vydáno podle § 149 odst. 1 správního řádu, nejednalo se tudíž o rozhodnutí. U žalovaného proto při jeho posouzení neprobíhalo odvolací řízení, v němž by mohlo být vydáno rozhodnutí. V posuzované věci se nejednalo ani o přezkumné řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu. Úkon žalovaného proto má stejnou formu jako posuzovaný úkon jemu podřízeného správního orgánu, tj. formu závazného stanoviska, což je v něm ostatně také výslovně uvedeno. Soudní ochrana proti takovému úkonu může být stěžovateli poskytnuta výlučně cestou § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. na základě žaloby podané proti rozhodnutí o jeho žádosti o vydání územního rozhodnutí vydanému na základě závazného stanoviska žalovaného.

[15] Námitku stěžovatele, že se městský soud nedostatečně zabýval obsahem jeho žaloby, Nejvyšší správní soud zamítl, neboť městský soud vystihl podstatu věci a řádně se vypořádal s klíčovou námitkou stěžovatele, že stanovisko žalovaného je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[16] Přisvědčit nelze ani námitce stěžovatele, dle které podle zákona o ochraně přírody a krajiny i podle stavebního zákona nebylo třeba závazného stanoviska orgánu ochrany

pokračování

přírody a krajiny, stejně jako námitce, že městský soud pominul splnění všech podmínek pro vydání územního rozhodnutí, za jejichž splnění se závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny nevydává. Tyto námitky totiž míří mimo předmět řízení a jsou tak zcela irelevantní, neboť v posuzované věci bylo předmětem žaloby závazné stanovisko žalovaného, nikoli přezkum splnění podmínek pro vydání územního rozhodnutí, ke kterému může dojít až tehdy, pokud proti němu bude stěžovatel brojít. Městský soud se proto správně zabýval pouze otázkou přípustnosti žaloby stěžovatele, nikoli otázkou zákonnosti napadeného závazného stanoviska.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. února 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu