



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Karlínsko – Libeňské kaskády, z.s.**, se sídlem Livornská 429, Praha 15, zast. Mgr. Ivanem Brambaški, advokátem se sídlem U Prašné brány 1079/3, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2019, č. j. 076453/2019/KUSK, sp. zn. SZ 014267/2019/KUSK ÚSŘ/Bí, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2019, č. j. 43 A 71/2019 - 30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Příbram, stavebního úřadu (dále jen „městský úřad“), ze dne 6. 2. 2018, č. j. MeUPB 12001/2018, byla společnosti BERGER BETON, spol. s r. o. (dále jen „stavebník“), povolena výjimka z odstupových vzdáleností od veřejné pozemní komunikace podle § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, pro umístění stavby vrtané studny na pozemku parc. č. 3102/133 v katastrálním území Příbram. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 10. 6. 2019, č. j. 076453/2019/KUSK, sp. zn. SZ 014267/2019/KUSK ÚSŘ/Bí, jako nepřipustné podle § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť žalobce nebyl podle zákona účastníkem řízení o výjimce.

[2] Obě rozhodnutí napadl žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji odmítl. Vyšel z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013,

č. j. 8 As 8/2011 - 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, z něhož plyne, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí již žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu. V nyní posuzovaném případě byla výjimka udělena pro umístění vrtané studny a takovou stavbu nelze realizovat pouze na základě rozhodnutí o povolení výjimky, ale je zapotřebí dosáhnout buď vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu a v návaznosti na to také vydání stavebního povolení nebo stavebního souhlasu. Všechny tyto navazující úkony správního orgánu jsou pak přezkoumatelné ve správním soudnictví, a to buď v režimu žaloby proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. v případě, že bude vydáno územní rozhodnutí či stavební povolení, nebo v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. v případě, že bude následovat vydání územního a stavebního souhlasu. Z obsahu žaloby a jejích příloh vyplynulo, že žalobce je účastníkem územního řízení, v němž městský úřad vydal rozhodnutí ze dne 19. 11. 2018, č. j. MeUPB 105552/2018, o umístění stavby „dvě vrtané studny, Příbram“ na pozemku parc. č. 3102/133 v katastrálním území Příbram. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání ze dne 14. 12. 2018, v němž mj. brojil i proti rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce a namítal negativní zásah do vodních poměrů dotčené lokality. Je tedy zřejmé, že se může účinně domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv v řízení o umístění stavby a podle jeho výsledku případně též ve správním soudnictví. Rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na využívání území vydané v dané věci tedy nebylo možno samostatně přezkoumat a krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. a § 65 s. ř. s.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[4] Připomněl, že rozhodnutí městského úřadu o povolení výjimky ze dne 6. 2. 2018 bylo jako podklad označeno v územním rozhodnutí městského úřadu ze dne 19. 11. 2018, č. j. MeUPB 105552/2018, o umístění stavby „dvě vrtané studny, Příbram“ na pozemku parc. č. 3102/133 v katastrálním území Příbram. Žalobce neměl o existenci rozhodnutí o výjimce povědomí, a proto napadl rozhodnutí o výjimce až společně s odvoláním proti územnímu rozhodnutí. Umístění studní je součástí záměru stavebníka, jemuž Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, vydal kladné stanovisko EIA ze dne 30. 7. 2018, č. j. 099736/2018/KUSK.

[5] Namítl, že důvody odmítnutí žaloby s odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu jsou nepřiléhavé a vycházejí z odlišné právní úpravy předcházející vydání zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní

pokračování

prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. Řízení o povolení výjimky je navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bod 13 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“), neboť je rozhodné pro uskutečnění záměru umístění studní. Žalobce je dotčenou veřejností ve smyslu § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA, takže se ve smyslu § 9d odst. 1 zákona EIA může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první § 9d odst. 1 zákona EIA se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Dosavadní judikatorní výklad teoretických účinků tzv. subsumovaného správního aktu a související predikované nezasazení do práv účastníků je dle této právní úpravy nahrazen odlišnou právní úpravou výslovně zakotvující soudní přezkum, což však krajský soud nezohlednil. Stěžovatel také trvá na tom, že v řízení o povolení výjimky je opomenutým účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 2 a 3 správního řádu ve spojení s § 9d odst. 1 zákona EIA a chybným vymezením okruhu účastníků řízení bylo zasaženo do jeho procesních a hmotných práv. Navrhl proto napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu a upozornil na pozdější judikaturu, která potvrzuje, že rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky má povahu subsumovaného správního aktu a není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] NSS nejprve konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[9] Krajský soud vyšel ve svém odmítavém usnesení z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 8/2011 - 66, který se týkal obdobné situace, totiž odmítnutí žaloby proti rozhodnutí o povolení výjimky spočívající ve zmenšení odstupové vzdálenosti zamýšlené stavby od stavby existující. Relevantní část rozsudku zní:

„[27] Jakkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována,

fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela namístě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.

(...)

[33] Rozhodnutí o tom, že společnosti SG Real Estate byla pro potřebu umístění bytového domu povolena výjimka, která spočívá ve zmenšení odstupové vzdálenosti mezi rodinným domem stěžovatelky a zamýšleným bytovým domem, žádným způsobem do práv stěžovatelky nezasahuje. Zásadní a rozhodující pro případný zásah do stěžovatelčiných práv je až umožnění realizace zamýšleného záměru prostřednictvím konečného rozhodnutí ve věci, tj. rozhodnutím o umístění zamýšlené stavby. Teprve na základě tohoto rozhodnutí může být předmět výjimky skutečně realizován, či slovy dosavadní judikatury „uveden v život“. Z tohoto úhlu pohledu je pak zcela nepodstatné, zda řízení o výjimce probíhá samostatně nebo ve spojení s územním, stavebním či jiným řízením ve věci samé, či že o výjimce rozhoduje stejný orgán jako ve věci samé.“

[10] Na tomto základě založil rozšířený senát svůj právní názor, že „rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.“

[11] V nyní posuzovaném případě je situace obdobná, a krajský soud měl tedy pravdu, že stěžovatelem napadené rozhodnutí není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, nýbrž má povahu podkladového rozhodnutí, které je podle § 75 odst. 2 s. ř. s. možno posoudit v rámci přezkumu rozhodnutí o umístění stavby „dvě vrtané studny, Příbram“, jehož byl stěžovatel ostatně účastníkem.

[12] Stěžovateli nelze přitakat ani v jeho názoru, že právě citovaná judikatura, z níž vycházel krajský soud, již neobstojí, neboť vychází z právní úpravy předcházející vydání zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon EIA. Je sice pravdou, že podle § 9d odst. 1 zákona EIA se dotčená veřejnost může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Řízení o výjimce ovšem v nyní posuzovaném případě nelze pokládat za navazující řízení ve smyslu tohoto ustanovení. Zákon EIA totiž v § 3 písm. g) ve znění účinném od 1. 11. 2017 rozumí navazujícím řízením řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o

1. územní řízení,

(...)

13. řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z řízení podle bodů 1 až 12. (zvýraznění provedl NSS)

pokračování

[13] Řízení o udělení výjimky by do tohoto vymezení mohlo teoreticky spadat, ovšem není splněna podmínka uvedená v závěru právě citovaného bodu 13, tedy že není vedeno žádné z řízení podle § 3 písm. g) bodů 1 až 12 zákona EIA. Jak uvedeno výše, v nyní posuzované věci bylo následně vedeno územní řízení. Toto řízení je výslovně vyjmenováno v § 3 písm. g) bodu 1 zákona EIA, takže řízení o udělení výjimky nelze považovat za řízení navazující na řízení EIA ve smyslu § 3 písm. g) bodu 13 zákona EIA, na něž stěžovatel odkazoval (ke vztahu řízení EIA a řízení o výjimce viz též body [26] a [27] rozsudku NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 7 As 292/2018 - 95). Navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA je tedy právě územní řízení, nikoli řízení o výjimce. Stěžovatel se tudíž nemůže v řízení o výjimce, které nemá povahu navazujícího řízení, domáhat práv dotčené veřejnosti podle § 9d odst. 1 zákona EIA.

[14] Aplikace zákona EIA tak nemůže v posuzované věci založit stěžovateli právo na účastenství v řízení o výjimce, ani zpochybnit aplikaci závěrů judikatury, z níž krajský soud vycházel (snahy zpochybnit výše citovaný právní názor rozšířeného senátu ostatně NSS odmítl také v bodě [12] rozsudku ze dne 1. 10. 2014, č. j. 1 As 90/2014 - 40).

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[16] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení, avšak žádné náklady řízení o kasační stížnosti mu nad rámec 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. prosince 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu