



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Egeria, z. s.**, se sídlem Obchodní 1324, Otrokovice, zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2019, č. j. KUZL 4491/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 1. 2020, č. j. 38 A 6/2019 - 44,

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.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Magistrát města Zlína, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 9. 11. 2017, č. j. MMZL 94196/2017 OŽPaZ-41, povolil stavbu vodního díla „Dálnice R49, stavba 4901 Hulín - Fryšták - úpravy koryt vodních toků a úpravy meliorací“. Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 7. 2019, č. j. KUZL 4491/2018, opravil formální chyby v označení některých stavebních objektů a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 9. 1. 2020, č. j. 38 A 6/2019 - 44, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že ve stavebním řízení se v souladu s § 112 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), uplatní koncentrační zásada. Jelikož žalobce nevznášel své námitky již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně, žalovaný nebyl povinen se jimi zabývat v odvolacím řízení. Na tento závěr nemá vliv skutečnost, že správní orgán prvního stupně nemohl o věci rozhodnout dříve, než byly správními soudy posouzeny žaloby týkající se výjimek podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které v projednávané věci představovaly předběžnou otázku. Skutečnost, že správní orgán prvního stupně nemohl vydat rozhodnutí, mu totiž nebránilo konat ve věci další úkony (včetně stanovení lhůty k uplatnění námitek), a sama o sobě nevyžadovala okamžité přerušování řízení za účelem vyčkání rozhodnutí správních soudů.

[4] Krajský soud v této souvislosti odmítl i tvrzení žalobce, že některé z jeho námitek se týkaly porušení kogentních ustanovení právních předpisů, a žalovaný je tak měl povinnost vypořádat bez ohledu na koncentrační zásadu. Z nich totiž není zřejmé, že by brojily proti porušení konkrétních kogentních ustanovení. Naopak, postup žalobce navozuje dojem, že se žalobce snaží svými nynějšími argumenty napravit nedostatky svého procesního postupu, a činí tak veskrze účelovými argumenty v zásadě procesního charakteru, které nijak nevypovídají o naplnění účelu, pro který byl žalobce jako spolek založen.

[5] S ohledem na výše uvedené se krajský soud odmítl věcně zabývat i námitkou nezákonnosti podkladových závazných stanovisek. Žalobce totiž podle názoru krajského soudu své námitky proti závazným stanoviskům měl včas a řádně vznést již v průběhu správního řízení, čímž by umožnil jejich přezkum podle § 149 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tím, že tak žalobce neučinil, neotevřel možnost přezkumu závazných stanovisek v rámci správního soudnictví. Nad rámec výše uvedeného krajský soud dodal, že námitka žalobce směřuje pouze proti podkladům závazného stanoviska, přestože je obecně oprávněn vznášet námitky pouze proti jeho obsahu. Námitku spočívající v chybném označení stavebních objektů pak považoval za nedůvodnou s tím, že šlo o pouhé administrativní pochybení. Absence odůvodnění souhlasu stavebního úřadu pak podle názoru krajského soudu neupírá žalobci možnost brojiti proti jeho obsahu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] V jejím řádném doplnění stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil omezení jeho práva podávat námitky ve stavebním řízení. Stěžovatel poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být vydáno před rozhodnutím o umístění stavby a vydáním stavebního povolení. S ohledem na to, že stěžovatelovým

pokračování

žalobám proti těmto rozhodnutím byl přiznán odkladný účinek, měl podle jeho názoru správní orgán prvního stupně řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí správních soudů. Po dobu přerušení by neběžela ani lhůta pro podávání námitek, a stěžovatel by tak měl možnost podat námitky až v situaci, kdy bude postaveno na jisto, zda předmětné výjimky byly uděleny v souladu se zákonem.

[8] Stěžovatel rovněž vyjádřil názor, že přinejmenším čtyři z jeho námitek uváděly porušení kogentních ustanovení právních předpisů, a žalovaný tak byl povinen je vypořádat bez ohledu na koncentrační zásadu. K tomu stěžovatel rovněž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Žalovaný se však v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ani k podstatě těchto námitek, natož aby se jimi věcně zabýval. Přestože tuto argumentaci stěžovatel předestřel již v žalobě, krajský soud se jí podrobně nevěnoval a pouze odkázal na koncentrační zásadu. Rozsudek krajského soudu je proto v této části nepřezkoumatelný.

[9] Ani se závěrem krajského soudu o nemožnosti přezkumu závazných stanovisek se stěžovatel neztotožnil. Namítal, že v době odvolání byla již všechna závazná stanoviska starší jednoho roku. V souladu s § 4 odst. 9 stavebního zákona ve spojení s přechodným ustanovením novely stavebního zákona účinné k 1. 1. 2018 přitom není možné v rámci odvolání přezkoumávat závazná stanoviska starší jednoho roku. Krajský soud tak byl první instancí, která měla pravomoc závazná stanoviska přezkoumat, a stěžovateli proto nelze přičítat k tíži, že jejich nezákonnost nenamítal již ve stavebním řízení. Krajský soud se přitom k této argumentaci stěžovatele vůbec nevyjádřil, a jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný a nesprávný i v tomto ohledu.

[10] S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[14] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku krajského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[16] V posuzované věci napadený rozsudek tyto požadavky splňuje. Stěžovatel nepřezkoumatelnost dovozuje zejména z toho, že krajský soud se ve svém rozsudku nedostatečně vypořádal s některými jeho námitkami. Správní soudy nicméně nemají povinnost reagovat na každé tvrzení stěžovatele a obsáhle jej vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem jeho argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Rozsudek krajského soudu přitom uvádí jak důvody pro nemožnost věcného přezkumu námitek z důvodu koncentrační zásady (odstavce 20 a 21), tak důvody pro nemožnost přezkumu závazných stanovisek (odstavce 22 a 23), tak konečně i důvody, pro něž nelze považovat nevypořádání námitek směřujících proti kogentním ustanovením právních předpisů za nezákonné (poslední čtyři věty odstavce 21). Tyto závěry jsou v napadeném rozsudku náležitě, byť poněkud stručně, odůvodněny.

[17] Napadený rozsudek tak obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry. S nimi ostatně stěžovatel polemizuje, což by v případě jejich absence nebylo možné. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek shledává přezkoumatelným, v důsledku čehož důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, podle níž správní orgány nesprávně aplikovaly koncentrační zásadu zakotvenou v § 112 odst. 2 stavebního zákona a v důsledku toho porušily jeho právo vznášet věcné námitky proti stavebnímu záměru.

[19] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán prvního stupně oznámil dne 19. 9. 2017 zahájení řízení o povolení předmětné stavby a stanovil třicetidenní lhůtu ode dne doručení oznámení k uplatnění námitek. Stěžovatel dne 20. 10. 2017 oznámil svou účast v řízení a uvedl, že s povolením stavby nesouhlasí zejména proto, že Krajský soud v Brně přiznal odkladný účinek jeho žalobám ve věcech rozhodnutí o povolení výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní orgán prvního stupně dne 9. 11. 2017 vydal stavební povolení na předmětnou stavbu. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal dne

pokračování

13. 12. 2017 odvolání, ve kterém namítal, že správní orgán prvního stupně rozhodl ve věci přes jeho nesouhlasné vyjádření odkazující na odkladné účinky přiznané jeho žalobám ve věci rozhodnutí o povolení výjimek. Žalovaný dne 4. 4. 2018 přerušil řízení o odvolání žalobce do rozhodnutí soudu o výjimkách. Dne 18. 10. 2018 podal stěžovatel vyjádření, v rámci kterého namítal kromě nezákonnosti spojené s odkladným účinkem přiznaným jeho žalobám také nedostatky projektové dokumentace a vznesl námitky i proti jednotlivým závazným stanoviskům shromážděným v řízení. Dne 20. 6. 2019 oznámil žalovaný pokračování v přerušeném řízení s ohledem na skutečnost, že kasační stížnosti podané žalobcem proti rozsudkům Krajského soudu v Brně byly Nejvyšším správním soudem zamítnuty. Následně dne 31. 7. 2019 žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání nevyhověl a v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze opravil formální nedostatky.

[20] Podstata kasační námitky spočívá v tom, že podle názoru stěžovatele měl správní orgán prvního stupně řízení přerušit ihned poté, co se dozvěděl o přiznání odkladného účinku žalobám proti rozhodnutím o výjimkách. Po dobu přerušení by neběžely lhůty, včetně lhůty pro uplatnění námitek, a stěžovatel by tak měl možnost vznést věcné námitky poté, co správní soudy definitivně rozhodnou o jeho žalobách.

[21] Jak vyplývá například ze stěžovatelem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. [...] Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 citovaného zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba.“ Se stěžovatelem je tak nutné souhlasit v tom, že správní orgán prvního stupně pochybil, když ve věci rozhodl, aniž by vyčkal pravomocného rozhodnutí o výjimkách. Toto pochybení však uznal již žalovaný a napravil jej tím, že řízení sám přerušil do doby, kdy řízení před správními soudy skončí. Pravomocné stavební povolení tak bylo vydáno až v okamžiku, kdy předběžné otázky již byly závazně posouzeny správními soudy.

[22] Se stěžovatelem naopak nelze souhlasit v tom, že správní orgán byl povinen řízení přerušit bezprostředně poté, co se dozvěděl o probíhajících soudních řízeních. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2019, č. j. 5 As 302/2017 - 42, „správní orgán je zásadně oprávněn rozhodnout, zda přeruší správní řízení, pokud běží řízení o předběžné otázce [§ 57 odst. 2 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Vzhledem k povaze projednávané věci a předběžné otázky však mohou nastat situace, kdy je správní orgán skutečně povinen vyčkat rozhodnutí o předběžné otázce a v důsledku toho řízení nutně přerušit. Například tehdy, běží-li u téhož správního orgánu jiné řízení (o předběžné otázce), jehož výsledek

může mít jednoznačný vliv na projednávanou věc [srov. § 57 odst. 4 správního řádu]. V případě, že je zjevné, že o předběžné otázce nebude rozhodnuto tak, aby správní orgán v (závislé) projednávané věci rozhodl ve lhůtě dle § 71 odst. 3 správního řádu, je namístě, aby toto řízení přerušil ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu (jinak by hrozilo riziko jeho nečinnosti).“

[23] Z výše uvedeného je sice zjevná povinnost správního orgánu vyčkat se svým rozhodnutím do doby, kdy bude pravomocně rozhodnuto o předběžných otázkách, nicméně stejně tak je zřejmé, že odpovědnost za vedení řízení leží na správním orgánu. Přistoupit k přerušení řízení je tak možností správního orgánu, nikoliv jeho povinností, což vyplývá i přímo z textu § 64 odst. 1 správního řádu. Jak vyplývá z citované judikatury, mohou nastat případy, kdy správní orgán bude povinen řízení z důvodu předběžné otázky přerušit. Zejména půjde o případy, kdy by v opačném případě hrozila jeho nečinnost a zmeškání zákonných lhůt pro rozhodování. V žádném případě však nelze dospět k závěru, že správní orgán je řízení povinen automaticky přerušit za účelem vyčkání rozhodnutí o předběžné otázce v každém případě. Naopak, s ohledem na požadavek rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů je vhodné, aby správní orgán nejprve v řízení učinil všechny úkony, které jsou realizovatelné i bez rozhodnutí o předběžné otázce, a řízení přerušil teprve tehdy, není-li možné v něm s ohledem na nutnost vyřešit předběžnou otázku nadále pokračovat. V ideálním případě by správní orgán měl před přerušením řízení shromáždit takové podklady, aby mohl o věci rozhodnout v podstatě ihned po vyřešení předběžné otázky.

[24] Těmto požadavkům přitom správní orgán prvního stupně dostal. Výzva k uplatnění námitek nebyla úkonem, který by závisel na posouzení předběžné otázky, a nebylo tedy nutné ji odkládat až na dobu po jejím vyřešení. Naopak, z hlediska procesního postupu bylo vhodné, aby správní orgán prvního stupně znal všechny relevantní námítky a mohl se jimi co nejdříve zabývat. Věcné posouzení potenciálních námitek totiž nutně nezáviselo na výsledku předběžné otázky a správní orgán prvního stupně tak mohl v mezidobí k těmto námítkám shromažďovat podklady a připravovat jejich věcné vypořádání.

[25] Je sice pravda, že v případě zrušení rozhodnutí o výjimkách by tento postup byl patrně zbytečný, nicméně to samo o sobě neznamená, že správní orgán prvního stupně neměl touto cestou postupovat. Každý z v úvahu přicházejících postupů totiž kladl důraz na jinou ze zásad správního řízení. Okamžité přerušení řízení je projevem zásady hospodárnosti a procesní ekonomie, neboť omezuje na minimum množství potenciálně zbytečných úkonů. Naproti tomu shromažďování podkladů a předběžné vypořádávání námitek před rozhodnutím o předběžné otázce je projevem požadavku na rozhodování bez zbytečných průtahů. Obě tyto zásady jsou přitom ve správním řízení relevantní a nelze obecně stanovit, která z nich je důležitější. Kterou ze zásad správní orgán prvního stupně v dané věci upřednostnil, tak bylo otázkou zodpovědného posouzení všech relevantních okolností věci, mezi něž náležela naléhavost soukromého či veřejného zájmu na realizaci stavby, odhadované šance na úspěch stěžovatelových žalob, náročnost potenciálně zbytečných úkonů pro správní orgán i pro účastníky apod. Dospěl-li přitom správní orgán prvního stupně na základě jedinečných aspektů projednávané věci k závěru o nutnosti

pokračování

upřednostnit požadavek na projednání věci bez zbytečných průtahů, nemůže jeho hodnocení v tomto ohledu Nejvyšší správní soud nic vytknout.

[26] Správní orgán prvního stupně sice pochybil, když stavební povolení vydal, aniž by vyčkal na vyřešení předběžné otázky, nicméně jeho předchozí procesní postup byl s ohledem na výše uvedené správný. Stěžovatel byl proto povinen sdělit všechny své relevantní námitky správnímu orgánu prvního stupně v jím stanovené lhůtě. Jelikož v této lhůtě stěžovatel namítal pouze skutečnost, že správní soudy přiznaly odkladný účinek jeho žalobám proti rozhodnutím o výjimkách, nemohly správní orgány obou stupňů s ohledem na koncentrační zásadu přihlížet k námitkám, které stěžovatel vznesl až téměř rok po uplynutí lhůty k jejich uplatnění.

[27] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitce stěžovatele, že v důsledku procesního postupu správního orgánu prvního stupně bylo omezeno jeho právo podávat věcné námitky proti stavebnímu záměru. Správní orgán prvního stupně totiž vytvořil k podávání námitek dostatečný prostor, který však stěžovatel z vlastní vůle nevyužil. Skutečnost, že stěžovatelovy námitky nemohly být věcně posouzeny, je tak přímým důsledkem jeho nečinnosti, nikoliv důsledkem pochybení orgánu veřejné moci.

[28] Další stěžovatelova kasační námitka směřuje proti způsobu, jakým se krajský soud vypořádal s jeho námitkou o porušení kogentních ustanovení právních předpisů. Stěžovatel uvádí, že přinejmenším některé z jeho námitek vznesených v podání ze dne 18. 10. 2018 svojí podstatou upozorňují na porušení kogentních ustanovení právních předpisů, a žalovaný tak byl povinen je vypořádat bez ohledu na to, že byly předloženy pozdě. V žalobě uvedl, že mezi námitky tohoto typu spadají námitky č. 2, 8 a 11, v kasační stížnosti pak uvedl, že do uvedené skupiny patří námitky č. 2, 9, 10 a 11.

[29] Ze stěžovatelova podání ze dne 18. 10. 2018 vyplývá, že

- námitkou č. 2 stěžovatel zpochybňoval náležitosti projektové dokumentace, když uváděl, že osoba vyhotovující průvodní zprávu není oprávněna projektovat vodní stavby, že text průvodní zprávy se netýká šesti povolovaných stavebních objektů, nýbrž spíše obecně celé stavby úseku dálnice, a že dokumentace nesplňuje požadavky kladené na ni přílohou č. 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb.,
- námitkou č. 8 stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost souhlasů stavebního úřadu potvrzujících soulad stavby s územním rozhodnutím, a to z důvodu, že tyto souhlasy neobsahují odůvodnění,
- námitkami č. 9 a 10 stěžovatel poukázal na to, že parcelní čísla pozemků, na nichž má stavba stát, i pozemků sousedních, tak jak jsou uvedena ve stavebním povolení, neodpovídají jejich identifikaci v územním rozhodnutí,
- námitkou č. 11 pak stěžovatel zpochybnil úplnost ve spise založeného územního rozhodnutí, protože neobsahuje situační výkresy.

[30] Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že k námitkám spočívajícím v porušení kogentních ustanovení právních předpisů musí žalovaný přihlídnout bez ohledu na to, kdy jsou uplatněny. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil např. již v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 6 As 37/2006 - 122, v němž uvedl, že *„důvodně je nutno se zaobírat charakterem uplatněné námítky: pokud by jejím obsahem bylo tvrzení o porušení kogentního předpisu hmotného nebo procesního práva, byl správní orgán se takovou námitkou povinen zabývat“*. Nejvyšší správní soud však souhlasí se závěrem krajského soudu, podle něž z uvedených námitek není zřejmé, jaká kogentní ustanovení právních předpisů byla porušena takovým způsobem, že by to mohlo mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[31] Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za nutné v kontextu stavebního práva objasnit význam výrazu „kogentní ustanovení právního předpisu“. Vzhledem k tomu, že stavební právo je typickou oblastí veřejného práva, obsahují prakticky všechny jeho právní předpisy kogentní normy v tom smyslu, jak jej chápe právní teorie, tedy právní normy, u nichž není možné se odchýlit od její dispozice (např. MELZER, Filip. Dispozitivní a kogentní normy v novém občanském zákoníku. In Právní rozhledy, č. 7, s. 253, 2003). Takto širokým pojetím výjimky z koncentrační zásady by se přitom tato zásada v podstatě vyprázdnila. Ostatně i ze skutkových okolností věci sp. zn. 6 As 37/2006 je zřejmé, že porušení právních předpisů by mělo dosahovat takové úrovně, aby mohlo mít reálný vliv na zákonnost rozhodnutí (v citované věci šlo o to, že v rámci stavebního řízení nebyl posuzován zásah do krajinného rázu v souvislosti s umístěním stavby, přestože § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny takovou povinnost zakotvoval).

[32] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené konstatuje, že ne každé porušení právních předpisů ve stavebním řízení je možné úspěšně namítat i po uplynutí koncentrační lhůty. To se týká zejména procesních pochybení formálního charakteru, která nemohla mít dopad do práv účastníků řízení.

[33] Jediným právním předpisem, kterého se stěžovatel v uvedených námitkách přímo dovolává, je vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Tato vyhláška stanovuje formální i obsahové náležitosti projektové dokumentace. Námitky stěžovatele v této oblasti lze však jen stěží označit za zásadní. Z § 114 stavebního zákona přitom vyplývá, že námitky proti obsahu projektové dokumentace jsou námitkami věcnými, na něž se vztahuje koncentrační zásada. Podmínky výjimky z koncentrační zásady by tak námitka tohoto typu mohla naplnit spíše výjimečně, typicky v případě, kdy projektová dokumentace vůbec nebyla předložena, či jsou v ní naprosto zásadní nedostatky.

[34] V projednávané věci přitom stěžovatel namítá jen špatné označení některých částí projektové dokumentace a absenci méně významných podkladů. Rozsah projektové dokumentace byl přitom dostatečný k tomu, aby správní orgán prvního stupně mohl vydat rozhodnutí, které žalovaný přezkoumal. Stěžovatel neuvádí, jakým způsobem se údajná pochybení v projektové dokumentaci projevila v rozhodnutích obou správních orgánů, a pochybnosti tohoto charakteru nevzbuzuje ani samotné rozhodnutí správního orgánu

pokračování

prvního stupně. Za této situace nelze mít za to, že stěžovatel namítal zásadní nedostatky projektové dokumentace, z nichž by bylo možné usuzovat na porušení právních předpisů zakládající nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Nelze proto požadovat, aby se žalovaný s touto námitkou musel vypořádávat i tehdy, byla-li podána po koncentrační lhůtě.

[35] Námitku absence odůvodnění souhlasů správního orgánu stěžovatel v odvolání nespojil s konkrétním ustanovením právního předpisu. Neučinil tak ani v žalobě a v kasační stížnosti tuto námitku již vůbec neuvedl. S ohledem na tyto skutečnosti se Nejvyšší správní soud k této námitce nebude podrobněji vyjadřovat, neboť mu, stejně jako krajskému soudu, není zřejmé, jaká ustanovení právních předpisů měla být porušena, přičemž stěžovatel neučinil nic proto, aby tuto svoji námitku upřesnil.

[36] Námitky chybného označení parcel podle vyjádření stěžovatele v rámci kasační stížnosti poukazují na porušení § 110 odst. 1 stavebního zákona, který mimo jiné zakotvuje požadavek na uvedení identifikačních údajů o pozemku, na němž má být stavba realizována. Nejvyšší správní soud se však v této otázce zcela shoduje se závěry krajského soudu i s názorem žalovaného, že nesoulad parcelních čísel je pouze zřejmým administrativním pochybením. Takovéto pochybení rozhodně neznamená, že byla povolena stavba odlišná od stavby umístěné. Z pouhého faktu, že parcelní čísla v uvedených rozhodnutích se neshodují, nelze dovozovat porušení právních předpisů správním orgánem. A jelikož stěžovatel ani u této námitky neuvedl žádné relevantní dopady namítaného pochybení do jeho práv či na zákonnost rozhodnutí, nelze ani u těchto námitek dovodit povinnost žalovaného zabývat se jimi za situace, kdy byly vzneseny až po koncentrační lhůtě.

[37] Obdobné platí i pro námitku nepředložení situačních výkresů, již stěžovatel opírá o § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, neboť tyto výkresy tvoří součást územního rozhodnutí. Porušení zákona přitom vyvoluje z toho, že je povinností stavebníka předložit úplné územní rozhodnutí a vodoprávní úřad má zajistit, aby stavebník této povinnosti dostal. Ani u této námitky však stěžovatel neuvádí, jaké dopady případné pochybení vodoprávního úřadu mělo na práva účastníků nebo na zákonnost rozhodnutí.

[38] Nejvyšší správní soud připomíná, že v zájmu naplnění zásady co možná nejmenšího zatěžování dotčených osob nelze přijmout argumentaci stěžovatele, že správní orgán poruší zákon tím, že po dotčených osobách nevyžaduje předložení všech v zákoně uvedených podkladů. Pokud některé z podkladů, které zákon obecně vyžaduje, nejsou v konkrétním řízení potřebné, je naopak povinností správního orgánu zbytečně nezatěžovat žadatele a netrvat na formálním naplnění litery zákona za všech okolností. V projednávané věci přitom stěžovatel neuvádí, proč by právě situační výkresy měly být pro rozhodování správních orgánů podstatné. Jejich nezbytnost pro rozhodnutí přitom není zřejmá ani z obsahu spisu. S žalovaným je nutné souhlasit v tom, že vodní toky jsou v územním rozhodnutí popsány jejich výčtem, který je dostatečně konkrétní i bez situačních výkresů. Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že ve stavebním řízení správní orgány již

nepřezkoumávají správnost územního rozhodnutí, nýbrž pouze soulad stavebního záměru s ním. Skutečnost, že stavební záměr svým umístěním odpovídá územnímu rozhodnutí, je přitom zjiitelná i bez nutnosti zkoumat situační výkresy, a to zejména z technických zpráv stavebníka.

[39] Ani z této námitky tak nelze bez dalšího dovodit závažné porušení zákona. V situaci, kdy ani stěžovatel neuvedl žádné relevantní dopady údajně nesprávného postupu do jeho práv či na zákonnost rozhodnutí, nelze ani u této námitky dovodit povinnost žalovaného zabývat se jí i přesto, že byla vznesena po koncentrační lhůtě.

[40] Ani jedna z námitek stěžovatele tak nenaplnovala judikturně dovozenou výjimku z koncentrační zásady. Námitky byly převážně formálního charakteru, přičemž ani z jejich podstaty ani z odůvodnění nevyplývalo, jaké negativní důsledky měla mít tvrzená pochybení správního orgánu. Výjimka z koncentrační zásady přitom slouží právě k tomu, aby účastník řízení mohl upozornit na závažná pochybení správních orgánů, která mohou mít za následek porušení práv účastníků či nezákonné rozhodnutí. V případě, kdy účastník řízení explicitně nepoukáže na porušený právní předpis a nepopíše dopady tohoto porušení, je nutné výjimku z koncentrační zásady uplatňovat spíše restriktivně a netrvat na povinnosti správního orgánu tyto námitky vypořádávat. Opačný výklad by totiž umožňoval nepřijatelné procesní obstrukce a vedl by v konečném důsledku k vyprázdnění koncentrační zásady. Pokud by správní orgán musel u každé námitky podané po koncentrační lhůtě důsledně zkoumat, zda náhodou neobsahuje tvrzení o porušení právního předpisu, byl by tím popřen důvod, který zákonodárce vedl k zavedení této zásady. K výjimkám z ní je proto nutné přistupovat obezřetně. V případech, kdy stěžovatel sám takto svoji námitku předloženou po koncentrační lhůtě výslovně neoznačí, lze po správním orgánu požadovat pouze vypořádání takových námitek, u nichž je zřejmé, že se týkají zásadních pochybení správního orgánu, která mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[41] Žalovaný ani krajský soud tedy nepochybili, když se s žádnou námitkou uplatněnou v podání ze dne 18. 10. 2018 nezabývali.

[42] Poslední ze stěžovatelových námitek směřuje proti způsobu, jakým krajský soud posoudil možnost přezkumu závazných stanovisek. Stěžovatel namítá, že závazná stanoviska byla v době odvolání již starší než jeden rok a s ohledem na novelu stavebního zákona tak byl vyloučen jejich přezkum v rámci odvolacího řízení. Krajský soud tak byl podle názoru stěžovatele prvním orgánem, který byl oprávněn závazná stanoviska věcně přezkoumat. Soudní přezkum těchto stanovisek tak nelze vyloučit jen proto, že stěžovatel tato stanoviska nenapadl včasné již ve správním řízení.

[43] S tímto názorem stěžovatele však nelze souhlasit, neboť řízení před správním orgánem prvního stupně bylo zahájeno dne 19. 9. 2017 a v rámci výše zmíněné koncentrační lhůty měl stěžovatel uplatnit i námitky vztahující se k závazným stanoviskům dotčených orgánů, což ve svém podání ze dne 20. 10. 2017 neučinil, jak již bylo zmíněno. Prvoinstanční řízení pak bylo ukončeno vydáním stavebního povolení ze dne 9. 11. 2017, proti kterému podal

pokračování

stěžovatel odvolání dne 13. 12. 2017. Zákon č. 225/2017 Sb., jímž byl změněn stavební zákon a další související zákony, pak nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2018. Proto na posuzovanou věc nelze aplikovat současné znění § 4 odst. 9 stavebního zákona, které poněkud nelogicky neumožňuje přezkoumat závazné stanovisko dotčeného orgánu jeho nadřízeným v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, pokud uplynula lhůta jednoho roku od vydání závazného stanoviska. Pokud by totiž stěžovatel v rámci koncentrační zásady ve stanovené lhůtě brojil proti závazným stanoviskům a následně je napadl v rámci odvolání, inicioval by proces jejich přezkumu podle § 149 správního řádu, na nějž by nemělo vliv nabytí účinnosti zmíněné novely stavebního zákona, která ve svém přechodném ustanovení bodu čl. II bodu 13 zakotvila roční lhůtu pouze na zahájení přezkumu závazných stanovisek. Pokud by však tento přezkum byl zahájen ještě před účinností zákona č. 225/2017 Sb., pokračoval by podle obecného přechodného ustanovení čl. II bodu 10 podle dosavadních právních předpisů i po dni 1. 1. 2018. Uvedený přezkum však stěžovatel v důsledku svojí pasivity za účinnosti předchozí právní úpravy nevyvolal. Za této situace nebylo možné závazná stanoviska přezkoumat až v rámci řízení před správními soudy. Krajský soud tedy nepochybil, když se jimi odmítl věcně zabývat.

[44] Všechny uvedené právní otázky posoudil krajský soud správně, takže nebyl naplněn ani důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 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 nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 15. července 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu