



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **BARACOM a. s.**, IČO 63079763, se sídlem Ke Zdibsku 66, Zdiby, zast. Mgr. Evou Lachmannovou, LL.M., advokátkou, se sídlem Slavětínská 1146/39, Praha 9, proti žalované: **Rada města Rokytnice nad Jizerou**, se sídlem Horní Rokytnice 197, Rokytnice nad Jizerou, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 8. 2022, č. j. MURJ 3959/2022, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2023, č. j. 30 A 75/2022-45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2023, č. j. 30 A 75/2022-45, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) bránila proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 8. 2022, č. j. MURJ 3959/2022, kterým byla zamítnuta její žádost o povolení výjimky ze zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře ve smyslu § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobě vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Měl za to, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle krajského soudu nejsou totiž závěry žalované srozumitelné a logicky odůvodněné. Vzhledem k tomu, že v rozhodnutí chybí kontext s rozhodováním o výjimkách v dalších případech, vykazuje rozhodnutí navíc prvky libovůle a netransparentnosti.

[3] Žalovaná ve svém rozhodnutí uvedla, že stavba rodinného domu o třech bytových jednotkách, jejíž realizace má být výjimkou umožněna, není v rozporu se záměrem propojení a rozvoje lyžařských areálů Studenov a Horní Domky, neboť se nachází mimo plochy tímto záměrem dotčené. Z informace Správy Krkonošského národního parku (dále jen „KRNAP“) vyplývá, že záměr byl upraven tak, aby nezasahoval do lučního stanoviště 6230, ale pouze do méně významného lučního stanoviště 6510. Pro stanoviště 6510 nemá Rokytnice nad Jizerou vyčerpání kvótu povolených záborů. Žalovaná dospěla ovšem k závěru, že již jen samotný zábor lučního stanoviště 6510 (bez ohledu na rozsah záboru a bez ohledu na to, že Rokytnice nad Jizerou nemá dosud kvótu záboru vyčerpání), ke kterému by realizací stavebního záměru došlo, ztíží využití území podle připravované změny územního plánu. Krajský soud tedy shrnul, že jediným důvodem pro neudělení výjimky je skutečnost, že záměr zasahuje do stanoviště 6510. Žalovaná se ale nevypořádala např. s informací Správy KRNAP, že záměr zasahuje toliko do stanoviště 6510, nikoliv do prioritního stanoviště 6230, ani s tím, že zábery pro stanoviště 6510 nemá Rokytnice nad Jizerou vyčerpány. Krajskému soudu je navíc z jeho předchozí činnosti známo, že stavební uzávěra platí v zásadě na celém území obce již *de facto* od roku 2017. Bylo by proto vhodné, aby si žalovaná vytvořila přezkoumatelný algoritmus, z kterého bude vyplývat, kdy výjimku udělí a kdy nikoliv. Krajský soud již v řízení o návrhu na zrušení územního opatření o stavební uzávěře dospěl k závěru, že jsou dány důvody k tomu, aby územní opatření o stavební uzávěře dopadalo v zásadě na území celé obce. Nicméně za této situace není možné, aby žalovaná vyloučila udělení výjimky pouze z důvodu, že záměr zasahuje do lučního stanoviště 6510. Žalovaná takto totiž bez jakékoliv hlubší argumentace selektuje pozemky, ve vztahu k nimž nemůže být výjimka nikdy udělena.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka má za to, že krajský soud pochopil, na základě jakých důvodů žádost žalobkyně zamítla. Krajský soud tak spíše věcně nesouhlasil se samotným důvodem rozhodnutí. Tyto úvahy krajského soudu jsou ovšem nesprávné. Stavební uzávěra je vymezena pomocí dvou kritérií. Předně chrání před zásahy do části území, kde má být realizováno propojení lyžařských areálů. Druhé kritérium brání tomu, aby byla vyčerpána kvóta záboru chráněných stanovišť, kterou bude potenciálně čerpat záměr projednáváný při změně územního plánu. Stěžovatelka za této situace dospěla k závěru, že povolení výjimky by zasáhlo do zájmu, který je stavební uzávěrou chráněn (zásah do smilkových luk). O zásahu do kvóty není mezi stranami sporu, existence zásahu je patrná i z informace Správy KRNAP. Dále stěžovatelka namítá, že za

pokračování

situace, kdy jí krajský soud v jiném řízení zrušil část územního opatření o stavební uzávěře obsahující pravidla, za kterých lze povolit výjimku, není možné po ní požadovat, aby přijala mimo správní řád či stavební uzávěru jakýkoli algoritmus pro posuzování žádostí o výjimku. Stěžovatelka proto rozhodovala o výjimce v obecném režimu, ve kterém je třeba respektovat dvě pravidla. Za prvé, povolení výjimky má být výjimečné. Za druhé, je třeba zkoumat, zda je zasažen některý z prvků, na kterých je stavební uzávěra založena. Závěr, že výjimka nemohla být udělena, neboť by záměr žalobkyně čerpal stejnou kvótu, kterou by mohl čerpat záměr, jenž je projednáván při změně územního plánu, je zcela zřejmý a srozumitelný.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Žalobkyně poukazuje na skutečnost, že porozuměla závěru, že jí nebyla výjimka udělena z toho důvodu, že záměr zasahuje do lučního stanoviště 6510, nicméně z rozhodnutí již není zřejmé, proč tato skutečnost ztěžuje budoucí využití území podle připravované změny územního plánu. Krajský soud správně uvádí, že se stěžovatelka nevypořádala s informací Správy KRNAP. Stejně tak je zcela správný požadavek krajského soudu, aby si stěžovatelka vytvořila přezkoumatelný algoritmus vyřizování žádostí o výjimku ze stavební uzávěry s tím, že je třeba zohlednit i to, jakým způsobem byly vypořádány předešlé žádosti o udělení výjimky. Stěžovatelka sice argumentuje tak, že pokud by mělo dojít k zásahu do jednoho ze strukturálních prvků stavební uzávěry, nelze výjimku povolit. Z rozhodnutí se ale nepodává, proč záměr žalobkyně do těchto prvků zasahuje.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přihlédl přitom z úřední povinnosti k vadě podle § 109 odst. 4 s. ř. s. spočívající ve zmatečnosti řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve nad rámec kasačních námitek zabýval otázkou, zda lze rozhodnutí o žádosti o udělení výjimky z územního opatření o stavební uzávěře samostatně přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobkyně se k této otázce podrobně vyjádřila v žalobě, v níž předestřela argumenty, na jejichž základě se domnívá, že rozhodnutí žalované je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nedopadá na něj žádná kompetenční výluka (§ 70 s. ř. s.). Krajský soud argumenty žalobkyně ve stručnosti převzal, ucelenější vlastní úvahu o této právní otázce ovšem nepředložil (viz bod 14 napadeného rozsudku).

[9] Žalobkyně i krajský soud vycházely z rozsudku NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 97/2016-66, s tím, že v něm nebyl učiněn definitivní závěr o povaze rozhodnutí

o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry. Nejvyšší správní soud v něm pouze uvedl, že je potřeba důkladně zvážit různé aspekty tohoto rozhodnutí, přičemž nelze bez dalšího odkázat na závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu týkající se povahy rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS).

[10] K právní povaze rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry se tak Nejvyšší správní soud vyjádřil až v nedávných rozsudcích ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021-47, a ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 As 318/2021-35. V obou věcech, které spolu souvisejí, připomněl nejprve závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 8/2011-66 týkající se právní povahy rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu: *„Jakkoli 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 obvykle 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. Rozšířený senát dodal, že v převážné většině případů však v takovém případě bude na rozhodnutí ve věci výjimky navazovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu.“*

[11] Následně Nejvyšší správní soud nahlížel na rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry prizmatem kritérií vymezených rozšířeným senátem. Shledal, že *„[r]ozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry není ve vztahu k účelu, pro nějž bylo o výjimku žádáno, rozhodnutím, které samo o sobě zakládá práva a povinnosti účastníků řízení. Výlučným účelem žádosti o rozhodnutí o této výjimce je totiž dosáhnout výjimky ze stavební uzávěry, díky níž by bylo možno úspěšně žádat o rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby. Samo rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry tak není způsobilé zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení, jelikož samo o sobě v dané konkrétní situaci nedává nikomu práva ani povinnosti (ještě nemění nastavení práv a povinností osob, jichž se rozhodnutí o výjimce týká, neboť to se projeví až tehdy, když se obsah rozhodnutí o výjimce ‚včlení‘ do rozhodnutí, kterým se již práva nebo povinnosti závazně stanoví). To, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry případně vydává jiný orgán než navazující rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby, není rozhodné, je-li druhý z uvedených orgánů vázán rozhodnutím o výjimce, a má-li tedy povinnost je ‚zacomponovat‘ do svého vlastního rozhodnutí. Stejně tak není přesný závěr městského soudu, že rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry a navazující rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby mají odlišné předměty. Ve skutečnosti je předmět rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry jakousi podmnožinou komplexního předmětu řízení ve věci dodatečného stavebního povolení – je jedním ze stavebních kamenů druhého z rozhodnutí, který je orgán, jenž rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení vydává, povinen bez možnosti změny daného konkrétního kamene včlenit do komplexní konstrukce, kterou buduje, složené obvykle z více dílčích částí. Ony dílčí části buď obdrží jako ‚subdodávku‘ od orgánů k tomu zákonem určených, přičemž na ní zásadně nemůže nic změnit svým vlastním posouzením, nebo je vytváří*

pokračování

(svým vlastním posouzením) sám. Výjimkou z výše popsaného vztahu mezi rozhodnutím o výjimce ze stavební uzávěry a navazujícím rozhodnutím či jiným úkonem správního orgánu subsumujícím rozhodnutí o výjimce, již zaměřeným vůči konkrétním osobám, by představoval případ, kdy by již na rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný úkon nenavazovaly. Bylo by tomu tak například, pokud by se o udělení výjimky ze stavební uzávěry žádalo v návaznosti na řízení o odstranění stavby, která byla postavena v území, na němž je výstavba omezena, avšak k vybudování takové konkrétní stavby by nebylo zákonem vyžadováno žádného dalšího povolujícího aktu. V takovém případě by již samotné rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry mělo přímý dopad na to, zda stavba bude, anebo nebude odstraněna, a tudíž by bylo samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv účastníků řízení. Vztah mezi rozhodnutím ve věci výjimky ze stavební uzávěry týkajícím se stavby, která má být předmětem rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby, a tímto rozhodnutím je tedy obdobná vztahu mezi rozhodnutím ve věci výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a navazujícím rozhodnutím v územním či stavebním řízení, jak se jím zabýval rozšířený senát ve shora zmíněném rozsudku č. j. 8 As 8/2011-66. Napadené rozhodnutí proto není samostatně soudně přezkoumatelné k žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Je přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti na ně navazujícímu rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení či odstranění stavby postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz bod 35 rozsudku č. j. 8 As 8/2011-66).“

[12] Jakkoliv Nejvyšší správní soud ve výše uvedených věcech vyslovil právní názor o povaze rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry ve vztahu k řízení o dodatečném povolení stavby, je jeho závěr plně přenositelný i na nyní posuzovaný případ. Také v tomto případě nezasahuje rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry do práv a povinností žadatelky (žalobkyně), neboť na toto rozhodnutí musí navazovat územní řízení (stavbu nelze podřadit pod záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona, které nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas). Teprve rozhodnutím vydaným v územním řízení se zasahuje do práv a povinností žadatele. Rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávěry je přezkoumatelné až v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí vydanému v územním řízení, a to jako podkladový úkon dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[13] Dle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[14] Dle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

[15] Dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.

[16] Vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí stěžovatelky není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byla žaloba proti němu dle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Krajský soud tedy měl žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítnout. Pokud krajský soud žalobu věcně projednal, zatížil dané řízení zmatečností vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající

v tom, že chyběly podmínky řízení. K takové vadě byl Nejvyšší správní soud, jako již bylo konstatováno, povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Vzhledem k tomuto závěru nebylo na místě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval uplatněnými kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Podle § 110 odst. 1 části věty první za středníkem s. ř. s. platí, že pokud byly důvody pro odmítnutí návrhu již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tedy zrušil rozsudek krajského soudu a současně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[19] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[20] Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně žalobu odmítl; v takovém případě se zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

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

V Brně dne 20. prosince 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu