



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové 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 18. 4. 2023, č. j. MURJ 2224/20, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 9. 2023, č. j. 30 A 66/2023-59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 9. 2023, č. j. 30 A 66/2023-59, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

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 18. 4. 2023, č. j. MURJ 2224/20, 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.

[3] Krajský soud odkázal na svůj předchozí rozsudek vydaný v této věci ze dne 9. 2. 2023, č. j. 30 A 75/2022-45, v němž dospěl k závěru, že se má žalovaná vypořádat s tím, proč jediným důvodem pro neudělení výjimky byla skutečnost, že záměr zasahuje do stanoviště 6510. Dále měla zohlednit, jakým způsobem rozhodla o jiných žádostech o výjimku. Žalovaná v této souvislosti uvedla, že rozhodovala dosud o 52 žádostech o výjimku s tím, že bylo vyhověno 42 z nich. Žalovaná přitom zohledňuje dvě kritéria, a to zda se záměr nachází v plochách dotčených záměrem propojení a rozvoje lyžařských areálů Studenov a Horní Domky a zda bude generovat zábor lučních stanovišť. Krajský soud toto ovšem nepovažoval za dostatečné. Žalovaná měla v odůvodnění uvést, jaká procentuální hodnota záborů lučních stanovišť měla být vyhrazena stavebníkům, jichž se stavební uzávěra fakticky netýkala, neboť uzavřeli smlouvu podle tehdejšího čl. 3 odst. 2 územního opatření o stavební uzávěře. Stejně tak bylo třeba rozlišit dosud vyřízené žádosti podle toho, zda na věc dopadal ještě čl. 3 odst. 2 územního opatření o stavební uzávěře, či zda se postupovalo přímo podle § 99 odst. 3 stavebního zákona. Krajský soud proto shrnul, že rozhodnutí žalované stojí, obdobně jako její první rozhodnutí v této věci zrušené krajským soudem, na závěru, že nelze povolit výjimku, pokud záměr zasahuje do lučního stanoviště 6510. Tento závěr je ovšem alibistický. Z ničeho totiž neplyne, jak by měl jakýkoliv zábor lučního stanoviště 6510 ohrozit účel sledovaný územním opatřením o stavební uzávěře.

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 odkázala na rozhodnutí krajského soudu ze dne 9. 2. 2023, č. j. 30 A 75/2022-45, a na to, že podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost. Vzhledem k tomu, že je rozsudek krajského soudu pravomocný, snažila se stěžovatelka co nejvíce vyhovět jeho požadavku na přezkoumatelný algoritmus rozhodování o výjimkách z územního opatření o stavební uzávěře. Krajský soud se v nyní napadeném rozsudku o algoritmu již nezmiňoval, přišel ovšem s novou argumentací. Nově považoval rozhodnutí stěžovatelky za nepřezkoumatelné, neboť stěžovatelka neposoudila žádost v kontextu své rozhodovací činnosti podle již zrušeného čl. 3 odst. 2 územního opatření o stavební uzávěře a v kontextu pozemků, na které se vztahovala smlouva o spolupráci. Za alibistický přístup označil krajský soud to, že stěžovatelka považuje jakýkoliv zábor lučního stanoviště za rozporný se smyslem uzávěry. Tyto důvody ovšem krajský soud v dříve řešené věci vůbec nezmiňoval, ačkoliv mu v tom nic nebránilo (relevantní okolnosti byly v obou případech totožné). Krajský soud byl důvody, pro které dřívější rozhodnutí zrušil, vázán, a nemohl tak již za stejných skutkových okolností přidávat nové podmínky přezkoumatelnosti.

[5] Co se týká samotných důvodů nepřezkoumatelnosti, má stěžovatelka za to, že krajský soud pochopil, z jakých důvodů žádosti žalobkyně nevyhověla. Krajský soud tak spíše věcně nesouhlasil se samotným důvodem rozhodnutí. 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

pokračování

chráněných stanovišť, jejíž potenciální vyčerpání může zabránit konceptualizované změně. 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. Krajský soud ve svém rozsudku zjevně vychází z mylné představy, že za účinnosti čl. 3 odst. 2 stavební uzávěry stěžovatelka tato kritéria nezohledňovala. To ale není pravda. Smlouvy podle tohoto článku byly uzavírány výhradně s osobami, jejichž pozemky nezasahovaly do chráněných stanovišť. Již jen z tohoto důvodu nemá smysl, aby stěžovatelka výslovně rozlišila mezi rozhodovací praxí za účinnosti čl. 3 územního opatření o stavební uzávěře a po jeho zrušení. Rozhodovací praxe stěžovatelky je totiž stále stejná.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Nesouhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud měl stanovit jakákoliv nová kritéria oproti předchozímu rozsudku. Naopak, argumentace krajského soudu je konzistentní. Co se týká nastavení algoritmu rozhodování, nespatřuje žalobkyně v přístupu stěžovatelky žádný věcný posun. Stěžovatelka opět odůvodnila své rozhodnutí tak, že výjimku nelze udělit jen kvůli tomu, že záměr má být realizován v lučním stanovišti 6510. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka požadavky rozsudku krajského soudu ze dne 9. 2. 2023, č. j. 30 A 75/2022-45, dosud nenaplnila. Stěžovatelka se rovněž snaží navodit dojem, že zrušený čl. 3 odst. 2 územního opatření o stavební uzávěře upravoval obšírně kontraktační proces. Tak tomu ovšem není. Z ustanovení ani nevyplývalo, o jakou smlouvu by se mělo jednat. Krajský soud po stěžovatelce oprávněně požaduje, aby zohlednila skutečnost, že pro stavebníky, kteří byli stranou této smlouvy, musela být logicky vyhrazena část kapacity záboru lučních stanovišť. Stěžovatelčino tvrzení, že smlouvy byly uzavírány jen ve vztahu k těm záměrům, které plní kritéria, na jejichž základě nyní stěžovatelka posuzuje žádosti o výjimku, je nové a nelze jej ověřit. Stěžovatelka má sice prostor pro správní uvážení, nicméně dle žalobkyně jej zneužívá, neboť realizací rodinného domu nemůže způsobit překročení limitu záboru pro luční stanoviště 6510.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] 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.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] 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 krátce vyjádřila v žalobě (podrobně tak učinila v žalobě proti prvnímu rozhodnutí stěžovatelky v této věci, která byla vedena krajským soudem pod sp. zn. 30 A 75/2022). Krajský soud její argumenty převzal, ucelenější vlastní úvahu o této právní otázce ovšem nepředložil (viz bod 13 napadeného rozsudku).

[10] 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).

[11] 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.“*

[12] 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 ‚zakomponovat‘ 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*

pokračování

určených, přičemž na ní zásadně nemůže nic změnit svým vlastním posouzením, nebo je vytváří (svým vlastním posouzením) sám. Výjimkou z výše popsaného vztahu mezi rozhodnutím o výjimce ze stavební uzávery 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 uzávery žádné takovéto rozhodnutí nebo jiný úkon nenavazovaly. Bylo by tomu tak například, pokud by se o udělení výjimky ze stavební uzávery 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 žádné dalšího povolujícího aktu. V takovém případě by již samotné rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávery 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 uzávery 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).“

[13] Jakkoliv Nejvyšší správní soud ve výše uvedených věcech vyslovil právní názor o povaze rozhodnutí o žádosti o výjimku ze stavební uzávery 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 uzávery 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 uzávery 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.

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

[15] 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.

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

[17] 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 zmatečnostní 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, jak již bylo konstatováno, povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Vzhledem k tomuto závěru nebylo namístě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval uplatněnými kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] 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.

[20] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen 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.

[21] 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).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2023

Mgr. Tomáš Kocourek
předseda senátu