



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **O. T.**, zast. Mgr. Michalem Zahnášem, advokátem se sídlem tř. Svobody 645/2, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2023, č. j. KUOK 111278/2023, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 10. 7. 2024, č. j. 65 A 92/2023-30,

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] Městský úřad Šternberk, odbor stavební (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 19. 12. 2022, č. j. MEST 187704/2022, zamítl žalobcovu žádost o vydání dodatečného povolení stavby oplocení části pozemku parc. č. 814 (orná půda) a oplocení pozemku parc. č. X (zahrada), spojené s dokončením oplocení těchto pozemků, vše v k. ú. a obci X, podanou podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Stavební úřad žádost zamítl s odůvodněním, že Městský úřad Šternberk, odbor životního prostředí, jakožto dotčený orgán na úseku ochrany přírody a krajiny, vydal nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 3. 10. 2022, č. j. MEST 151997/2022. Dále stavební úřad uvedl, že k této stavbě vydal rovněž on sám, jakožto dotčený orgán na úseku územního plánování, nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 5. 12. 2022, č. j. MEST 182075/2022, s tím, že záměr je nepřípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací

a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Toto posledně jmenované závazné stanovisko bylo vydáno poté, co stavební úřad umožnil účastníkům seznámit se s podklady, avšak ještě před vydáním rozhodnutí ve věci. Vzhledem k negativnímu závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody a krajiny však stavební úřad nečinil ve věci další správní úkony a žádost na základě tohoto dřívějšího závazného stanoviska zamítl.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 4. 10. 2023, č. j. KUOK 111278/2023. Žalovaný požádal o přezkum závazných stanovisek nadřízené orgány dotčených orgánů, které je potvrdily (závazné stanovisko na úseku územního plánování bylo sice částečně změněno, z věcného hlediska však bylo potvrzeno). Proto také žalovaný napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který jí vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Podle krajského soudu stavební úřad i žalovaný vypořádali námítky žalobce pouze odkazem na závazné, popř. přezkumné stanovisko. Pokud však účastník řízení poukazuje na konkrétní skutečnosti, které zpochybňují některé závěry obsažené v závazných stanoviscích, musí se těmito tvrzeními stavební úřad důkladně zabývat. Pouhý odkaz na tato stanoviska a rozličná vyjádření jiných správních orgánů není dostatečný a nemůže nahradit vlastní uvážení stavebního úřadu a věcné posouzení předložených námitek účastníků řízení, byť za pomoci vydaných stanovisek případně i jiných vyjádření dotčených orgánů.

[4] Krajský soud odkázal mimo jiné na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 7. 2020, č. j. 8 As 240/2019-69, ve kterém NSS potvrdil, že za řádné vypořádání odvolacích námitek lze považovat reprodukci jejich vypořádání, které je obsaženo v potvrzujícím závazném stanovisku. Podle krajského soudu však tomuto požadavku správní orgány nedostály, neboť stavební úřad ve svém rozhodnutí v podstatě jen uvedl, že orgán ochrany přírody a krajiny měl nepochybně důvody pro to, aby záměr žalobce označil za nepřípustný z hlediska zásahu do krajinného rázu. Konkrétní důvody však z rozhodnutí stavebního úřadu nevyplývají. Žalovaný pouze konstatoval výsledek obou závazných stanovisek, aniž by uvedl jakékoliv konkrétní důvody, které jej odůvodnily.

[5] Krajský soud nad rámec výše uvedeného shledal nedůvodnou námítku, ve které žalobce brojil proti tomu, že neměl možnost seznámit se s závazným stanoviskem odboru územního plánování před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Shledal totiž, že z tohoto závazného stanoviska stavební úřad nevycházel. Nejedná se tedy o vadu, která mohla způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí. Ze závazného stanoviska odboru územního plánování vycházel až žalovaný, který je nechal přezkoumat a s tímto přezkumným stanoviskem již byl žalobce seznámen.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[7] Stěžovatel v první řadě zdůraznil, že z ustálené judikatury NSS plyne, že se správní orgány nesmějí dopustit vlastního věcného posouzení námitek směřujících proti závaznému stanovisku. Zároveň v rozsudku ze dne 21. 5. 2024, č. j. 8 As 55/2024-162, NSS uvedl, že s ohledem na to, že nadřízený dotčený orgán je primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, odvolacímu správnímu orgánu v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska. Je třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), obsahovalo vyličení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, je nezákonné. K tomu však v projednávané věci nedošlo. Obdobně dle rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 27/2020-42, musí rozhodnutí o odvolání obsahovat vlastní hodnocení těchto námitek ze strany odvolacího orgánu.

[8] Stavební úřad ve svém rozhodnutí na str. 4 a 5 shrnul důvody, pro které bylo vydáno negativní závazné stanovisko, žalovaný tak učinil na str. 5 a 6 svého rozhodnutí. Výše uvedeným požadavkům proto dostáli. Krajský soud tudíž neměl napadené rozhodnutí zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti, ale v rámci přezkoumání rozhodnutí v rozsahu podané žaloby měl přezkoumat zákonnost závazných stanovisek a vypořádání odvolacích námitek v těchto závazných stanoviscích, což neučinil.

[9] Dále se stěžovatel domnívá, že z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobce namítal spíše procesní pochybení, resp. chyby v postupu správních orgánů, než konkrétní věcné důvody, ze kterých vycházely dotčené orgány při posuzování záměru. Pouhý poukaz na zřetelné chyby v postupu dotčených orgánů a nesoulad jimi prezentovaných závěrů s objektivní skutečností a textem právního předpisu nenapadá konkrétní skutečnosti obsažené v závazných stanoviscích. Stěžovatel má tedy za to, že žalobce obecností své žaloby, resp. pouhým poukázáním na procesní postupy stěžovatele a stavebního úřadu vymezil rozsah, v němž se krajský soud měl zabývat žalobou.

[10] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[12] Podstata sporu v projednávané věci spočívá ve vyjasnění vzájemného vztahu mezi závazným stanoviskem dle § 149 odst. 7 správního řádu a výsledným správním rozhodnutím o odvolání. Teprve po vyjasnění této otázky lze odpovědět na kasační námitku, že správní orgán ve svém rozhodnutí nemusí rekapitulovat odvolací námitky ani na ně nijak reagovat, pokud se jimi zabýval odborný orgán v rámci závazného stanoviska. NSS proto nyní osvětlí vzájemný vztah obou správních úkonů, tak jak vyplývá z právní úpravy a dosavadní judikatury NSS.

[13] Podle § 149 odst. 1, první věty, správního řádu, je *[z]ávazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*. Přezkum obsahu závazného stanoviska stanoví § 149 odst. 7 první a druhá věta správního řádu, podle něhož *[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků*.

[14] Závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť samotná nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Nevede se o nich ani samostatné správní řízení (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

[15] Příslušnou zákonnou úpravu vztahující se k závazným stanoviskům vyložil NSS tak, že *„v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. (...) Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu“* (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163; obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, bod 26).

[16] Specifické postavení dotčených orgánů je dáno tím, že *„jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Samozřejmě nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, který řízení vede“* (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS; srov. též rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32, bod 26).

[17] Soud přezkoumává k žalobní námitce zákonnost závazného stanoviska. Rozsah přezkumu zákonnosti závazného stanoviska zahrnuje rovněž posouzení, zda jeho obsah alespoň v základní rovině odpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Tato povinnost byla od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu,

pokračování

podle kterého závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání, a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu podle § 149 odst. 1 správního řádu.

[18] V odvolacím řízení „logicky nemůže účastník řízení proti obsahu závazného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu (resp. jeho podkladům) brojit odvoláním, ale z povahy věci se k němu může vyjádřit právě většinou jen v rámci seznámení se s podklady rozhodnutí odvolacího správního orgánu, který vede odvolací řízení a nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu a obstarání podkladů v rozsahu potřebném pro jeho rozhodnutí. Součástí takového vyjádření ovšem může také být zpochybnění některých podkladů rozhodnutí, tj. rovněž závazného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu a podkladů, z nichž vycházelo. Přijetí jiného závěru by bylo v rozporu se smyslem a účelem § 36 odst. 3 správního řádu; s vyjádřením účastníků řízení k podkladům rozhodnutí se musí správní orgány vypořádat, toto právo nemůže být poskytnuto jen formálně“ (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017-68, bod 32). K tomu je třeba dodat, že „[v]yjádří-li se účastník řízení k (...) doplněnému podkladu, jenž řeší odborné otázky přesahující znalosti a kompetence odvolacího orgánu, pak je povinností odvolacího orgánu obstarat odpovídající odbornou reakci orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (...). Ostatně podle § 149 odst. 4 správního řádu je odvolání zasíláno orgánu nadřízenému dotčenému orgánu spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a vyjádřením účastníků“ (rozsudek č. j. 5 As 182/2017-68, bod 35).

[19] Podle judikatury Ústavního soudu je smyslem a účelem odůvodnění rozhodnutí správního orgánu především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96). Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Nevyporádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů (rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo též ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45).

[20] Podle rozsudku NSS č. j. 8 As 240/2019-69, který citoval rovněž krajský soud, „v případě, že je ve věci vydáváno potvrzující stanovisko, není dostatečné, aby na odvolací námitky směřující proti původnímu závaznému stanovisku reagovalo potvrzující stanovisko, které je pouze podkladem pro rozhodnutí. Jeho účelem je zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. (...) Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným

stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit. To samozřejmě nemění nic na skutečnosti, že konečné rozhodnutí o odvolání náleží odvolacímu orgánu a přezkumné stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí o odvolání²¹ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS, na který odkazoval již krajský soud v napadeném rozsudku). **Za řádné vypořádání odvolacích námitek lze považovat reprodukci jejich vypořádání, které je obsaženo v potvrzujícím závazném stanovisku.** Je však nadbytečné, aby žalovaný zaujímal vlastní stanovisko k takto reprodukovánému posouzení odvolacích námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, čj. 5 As 25/2020-33). Tím není nijak dotčen požadavek na to, aby potvrzující závazné stanovisko na odvolací námítky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu přiměřeným způsobem reagovalo a samo tak dostalo požadavkům na přezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, čj. 9 As 140/2019-22). Zákonnost závazného stanoviska přezkoumávají v plné míře správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu na něm založenému (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). (...) **Není dostačující, pokud lze reakci nalézt pouze v podkladu, jakým zde je potvrzující závazné stanovisko, které žalovaný obecně zmínil bez vazby na konkrétní odvolací námítky.** Shora uvedené požadavky nepředstavují formální (formalistický) důvod pro rušení rozhodnutí správních orgánů, nýbrž mají zcela zásadní význam pro naplnění smyslu odůvodnění správních rozhodnutí, jak byl popsán výše. **Byť je třeba respektovat význam potvrzujícího závazného stanoviska jakožto klíčového podkladu pro rozhodnutí správního orgánu, ten nemůže rezignovat na svoji povinnost řádně své rozhodnutí odůvodnit a reagovat na odvolací námítky, byť třeba jen odkazem či reprodukcí závěrů stanoviska. Nemůže být úkolem účastníka řízení či soudu v přezkumném řízení, aby za správní orgán domýšlel, jaká část jakého podkladu představuje reakci na uplatněné odvolací námítky.**“ (zvýraznění přidal NSS)

[21] V rozsudku č. j. 8 As 55/2024-162, na který odkazuje stěžovatel, NSS připomněl, že „k náležitostem odůvodnění revizního závazného stanoviska se vyjadřoval mj. v rozsudku ze 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016-65, bod 40, v němž jednak zdůraznil, že obsah závazného stanoviska by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Dále zde soud uvedl, že s ohledem na to, že nadřízený dotčený orgán je primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, **odvolacímu správnímu orgánu v zásadě stačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska.** Je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 správního řádu obsahovalo vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné (obdobně rozsudky NSS z 17. 5. 2023, čj. 6 As 133/2022-33, bod 12 a 13, nebo z 11. 5. 2021, čj. 1 As 32/2021-64, bod 38).“

[22] NSS tedy v souvislosti s projednávanou věcí shrnuje citované judikatorní závěry tak, že závazné stanovisko je odborným posouzením otázek, k jejichž zodpovězení nemají správní orgány (ani soudy) samy dostatek kompetencí. Je závazné pro výrokovou část rozhodnutí a správní orgány nemohou tyto odborné otázky hodnotit samy.

pokračování

[23] V nyní projednávané věci byla v rámci prvostupňového řízení vydána dvě závazná stanoviska, a to nesouhlasné závazné stanovisko Městského úřadu Šternberk, odboru životního prostředí ze dne 3. 10. 2022, č. j. MEST 151997/2022, ze kterého vycházel stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí, a rovněž nesouhlasné závazné stanovisko stavebního úřadu, jakožto dotčeného orgánu na úseku územního plánování, ze dne 5. 12. 2022, č. j. MEST 182075/2022. Toto posledně jmenované závazné stanovisko bylo vydáno poté, co stavební úřad umožnil účastníkům seznámit se s podklady, ale ještě před vydáním rozhodnutí ve věci. Vzhledem k negativnímu závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody a krajiny však stavební úřad nečinil ve věci další správní úkony a žádost zamítl na základě nesouhlasného stanoviska odboru životního prostředí. Stěžovatel si následně v odvolacím řízení vyžádal k oběma zmíněným stanoviskům přezkumná závazná stanoviska Krajského úřadu Olomouckého kraje, a to jednak Odboru životního prostředí a zemědělství, oddělení ochrany přírody, ze dne 13. 7. 2023, č. j. KUOK 76766/2023, a jednak Odboru strategického rozvoje kraje, oddělení územního plánování, ze dne 19. 6. 2023, č. j. KUOK 51961/2023. Obě byla věcně potvrzující. Závazné stanovisko na úseku územního plánování bylo sice částečně změněno, z věcného hlediska však bylo potvrzeno.

[24] V prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad pouze na pár řádcích na s. 4 zrekapituloval závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, a to zcela obecným způsobem, když k samotnému záměru pouze konstatoval, že *„záměr představuje z hlediska krajinného rázu negativní zásah a snižuje estetické a přírodní hodnoty. Pozemky, které jsou stavbou dotčeny, jsou součástí přírodního parku Sovinecko (...).“* Na s. 6 pak pouze uvedl, že *„vzhledem k tomu, že v průběhu řízení obdržel stavební úřad nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, což je zákonným důvodem, který znemožňuje žádosti vyhovět, neprováděl stavební úřad další dokazování a žádost o dodatečné povolení stavby tak, jak je uvedeno ve výroku, obligatorně zamítl.“*

[25] V rozhodnutí o odvolání stěžovatel nejprve na s. 2 – 4 (tedy skoro na dvou stranách) svého rozhodnutí zrekapituloval odvolací námitky. Následně zrekapituloval vývoj správního řízení po podání odvolání a na s. 5 a 6 svého rozhodnutí ve zkratce shrnul obsah závazných stanovisek, ovšem fakticky pouze konstatováním, že se oba odbory Krajského úřadu Olomouckého kraje ztotožňují se závěry přezkoumávaných stanovisek, a to bez vazby na konkrétní odvolací námitky. Dále stěžovatel věcně vypořádal pouze odvolací námitku týkající se neposkytnutí lhůty pro seznámení se s podklady rozhodnutí po vydání prvostupňového závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 5. 12. 2022. Ke všem ostatním námitkám se stěžovatel vyjádřil na s. 7 a 8 takto: *„Všechny ostatní odvolací námitky pak směřují proti obsahu závazných stanovisek orgánu ochrany přírody a orgánu územního plánování, a tudíž odvolací orgán není věcně příslušný k jejich věcnému posouzení. Z tohoto důvodu byly tyto odvolací námitky vypořádány nadřízeným orgánem ochrany přírody v rámci interního sdělení ze dne 13. 7. 2023, č. j.: KUOK 76766/2023, kterým se závazné stanovisko orgánu ochrany přírody potvrzuje, a nadřízeným orgánem územního plánování v rámci závazného stanoviska ze dne 19. 6. 2023, č. j.: KUOK 51961/2023, kterým se závazné stanovisko orgánu územního plánování mění dle odůvodnění tohoto nového závazného stanoviska, a přitom výrok včetně závěrů zůstává v platnosti. Takto byly tyto odvolací námitky shledány nedůvodnými. Účastníci řízení dostali možnost vyjádřit se k těmto novým podkladům pro rozhodnutí o odvolání na základě opatření odvolacího orgánu ze dne 14. 8. 2023, č. j.: KUOK*

91593/2023. *Této možnosti však žádný z účastníků nevyužil.*“ O odstavec výše stěžovatel výslovně potvrdil, že stavební úřad nemusel sám ve svém rozhodnutí uvádět konkrétní důvody a závěry závazných stanovisek.

[26] NSS se s tímto názorem stavebního úřadu a stěžovatele neztotožňuje. Jak již bylo uvedeno výše, judikatura dlouhodobě zastává názor, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu samo o sobě není rozhodnutím, ač by mělo splňovat požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí dle správního řádu. Závazné stanovisko není samo o sobě napadnutelné v soudním řízení. Ačkoliv je tedy závazné stanovisko pro stavební úřad závazné, co se týče výroku, stále se jedná pouze o jeden z podkladů rozhodnutí. NSS se tedy ztotožňuje s krajským soudem, že za těchto okolností není možné, aby stěžovatel odvolací námitky vypořádal pouze obecným odkazem na závazné stanovisko, neboť takto vskutku činí své rozhodnutí nepřezkoumatelným. Jak již NSS uvedl v rozsudku č. j. 8 As 240/2019-69, není dostačující, pokud lze odpověď na odvolací námitky nalézt pouze v podkladu, jakým zde je potvrzující závazné stanovisko, které stěžovatel obecně zmínil bez vazby na konkrétní odvolací námitky. Nemůže být úkolem účastníka řízení či soudu, aby za správní orgán domýšlel, jaká část kterého podkladu představuje reakci na uplatněné odvolací námitky. Ke stěžovatelovu odkazu na rozsudek č. j. 8 As 55/2024-162 NSS upozorňuje, že v tomto rozsudku uvedl, že správní orgán může odkázat na **závěry** potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska. Stěžovatel však neodkázal na závěry potvrzujících stanovisek k jednotlivým odvolacím námitkám, nýbrž pouze v obecné rovině odkázal na existenci závazného stanoviska, stejně jako předtím stavební úřad.

[27] Rovněž v bodě 23 stěžovatelem odkazovaného rozsudku č. j. 2 As 27/2020-42 NSS výslovně uvedl, že *„je nadbytečné, aby v napadeném rozhodnutí ministr průmyslu a obchodu zaujímal vlastní stanovisko k jím reprodukovanému posouzení rozkladových námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu ze strany nadřízeného orgánu tj. ministra vnitra.“* Není tedy pravdou, že by v tomto rozsudku NSS připustil pouze obecný odkaz správního orgánu na závazné stanovisko, pouze zopakoval, že vlastní věcné posouzení námitek podléhajících odbornému posouzení v rámci závazných stanovisek je nepřípustné. Po stěžovateli nikdo nežádá, aby ve svém rozhodnutí obsáhle citoval veškeré závěry závazných stanovisek nebo aby se dopouštěl vlastního posouzení odborných otázek. Minimálním požadavkem na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí však je odkaz na konkrétní část závazného stanoviska ve vztahu ke konkrétní odvolací námitce, případně stručná rekapitulace závěru závazného stanoviska. Ze správního rozhodnutí musí být totiž seznatelné, na základě jakých úvah dospěl správní orgán ke svým závěrům a jak vypořádal jednotlivé odvolací námitky. NSS se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že stěžovatelovo rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[28] NSS rovněž nesouhlasí se stěžovatelovým názorem, že odvolací námitky byly většinou pouze obecného a procesního charakteru, neboť podle něj byly odvolací námitky dostatečně konkrétní a většinou se týkaly věcného posouzení. Jedinou ryze procesní námitkou byla námitka týkající se neposkytnutí lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí po vydání závazného stanoviska ze dne 5. 12. 2022, kterou stěžovatel věcně vypořádal. Ostatní námitky však směřovaly svým obsahem do závazných stanovisek, týkaly se východisek pro věcný přezkum, ale rovněž rozporovaly určitá skutková zjištění správních orgánů, stěžovatel je proto nemohl vypořádat sám a byl povinen ve svém odůvodnění

pokračování

reagovat na vypořádání těchto námitek ze strany odborných orgánů v přezkumných závazných stanoviscích.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci žádné náklady nevznikly, neboť se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

V Brně dne 25. listopadu 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu