

USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **PRO CEDOP s. r. o.**,
sídlem Milady Horákové 893, 27201 Kladno

proti
žalovanému **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze 6. 5. 2024, č. j. MZP/2024/250/1053, ve věci
prodloužení lhůty k odstranění nedostatků žádosti ve věci závazného stanoviska,

takto:

- I. Žaloba se **odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **bude** po právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Ostravě **vrácen** soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného o zákonnosti a správnosti postupu Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „Agentura“). Podle žalobkyně se žalovaný přiklonil k nelogickému usnesení Agentury, podle kterého je projektová dokumentace nekompletní a současně Agentura není schopna žalobkyni sdělit, jakou část projektové dokumentace je třeba přiložit k žádosti. Agentura dále nesprávně vyhodnotila nutnost předložit plnou moc. Podle žalobkyně byla proto napadeným rozhodnutím zkrácena na právu na spravedlivý proces a byly porušeny zásady správního řízení.
2. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a zopakoval svou argumentaci z napadeného rozhodnutí.

Ze správního spisu vyplývá následující:

3. Žalobkyně podala Agentuře dvě žádosti. V obou uvedla, že pro město Studénka zpracovává projekt „PD – cyklostezka Studénka – Albrechtický“, stavebníkem je město Studénka, přičemž součástí projektu je i příprava žádosti o vydání společného povolení podle § 94j a následujícího zákona č. 183/2006 Sb. („střední stavební zákon“).
4. První žádostí z 4. 12. 2023 požádala o povolení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 26 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění do 31. 12. 2023 (dále jen „ZOPK“). Dále požádala o souhlas podle § 37 odst. 2 ZOPK a o závazné

33/2024

stanovisko podle § 44 odst. 1 ZOPK. Druhou žádostí ze 6. prosince 2023 požádala o vydání stanoviska k povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 6 ZOPK.

5. Agentura projednala žádosti o závazná stanoviska podle § 44 odst. 1 ZOPK, § 37 odst. 2 ZOPK a § 8 odst. 6 ZOPK současně. Dne 18. prosince 2023 vyzvala žalobkyni, aby v termínu do 5. ledna 2024 žádost doplnila o plnou moc k zastupování investora stavby, kompletní projektovou dokumentaci stavby a jednoznačně specifikovala stupeň projektové dokumentace. Vyslovila též připomínku k souhrnné technické zprávě. Součástí výzvy je poučení podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).
6. Žalobkyně na výzvu reagovala dne 5. 1. 2024, kdy požadované nedoplnila a rozporovala závěr Agentury o tom, že žádost má vady, které třeba odstranit. Současně požádala o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti na dva týdny od okamžiku, kdy Agentura objasní, jakými vadami žádost trpí a jak je má žalobkyně odstranit.
7. Agentura dne 23. ledna 2024 vydala správní akt, obsahující dvě části. V první části označené jako *I. usnesení* rozhodla o neprodloužení lhůty určené ve výzvě k odstranění nedostatků žádosti o vydání závazného stanoviska podle § 44 odst. 1, § 37 odst. 2 a § 8 odst. 6 ZOPK. V části *II sdělila* žalobkyni, že závazné stanovisko podle § 44 odst. 1, § 37 odst. 2 a § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny *nemůže být vydáno*, jelikož *žadatel neodstranil vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska*. Žalobkyni poučila o možnosti odvolání proti usnesení o neprodloužení lhůty.
8. Žalobkyně dne 12. 12. 2024 podala odvolání, které nazvala *odvolání proti usnesení*. V něm poukázala na to, že výzva byla žalobkyni doručena krátce před vánocemi v době, kdy lze důvodně předpokládat čerpání dovolených. Zbytek odvolání směřuje ke *sdělení o nemožnosti vydání závazného stanoviska*. Rozporovala, že by žádost trpěla vytykanými vadami a že by tyto vedly k tomu, že závazné stanovisko není možné vydat.
9. O odvolání rozhodl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím. Ve výrokové části uvedl, že rozhodl o odvolání žalobkyně *proti usnesení Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (...), č. j. SR/0129/PO/2023-5 ze dne 23. 1. 2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým Agentura dle § 39 odst. 2 neprodloužila lhůtu k odstranění nedostatků žádosti ve věci vydání závazného stanoviska (dále je „ZS“) dle § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „ZOPK“), § 37 odst. 21 ZOPK a § 8 odst. 6 ZOPK ke stavbě „PD - Cyklostezka Studénka – Albrechtický“*. Odvolání žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Současně se obsáhle vyjádřil k námitkám žalobkyně ke sdělení, že závazné stanovisko není možné vydat, tedy k důvodnosti výzvy, k závažnosti vad a jejich neodstranění.
10. Toto rozhodnutí žalobkyně napadla nyníjší žalobou.

I.

Žalobní argumentace ke sdělení o nemožnosti vydání závazného stanoviska

11. Žalobkyně veškerou svou žalobní argumentaci směřovala do polemiky s důvody, pro které Agentura sdělila, že závazné stanovisko nemůže být vydáno. Napadeným rozhodnutím však bylo výslovně a pouze zamítnuto odvolání proti rozhodnutí o neprodloužení lhůty a rozhodnutí Agentury o neprodloužení lhůty bylo potvrzeno. Veškeré žalobní námitky tedy směřují mimo předmět napadeného rozhodnutí. Na uvedeném nic nemění, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil též k důvodům, pro které Agentura sdělení učinila. Žalobní polemika s nimi je žalobou proti důvodům rozhodnutí,

33/2024

což je důvod nepřipustnosti podle § 68 písm. d) s. ř. s. a vede k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

12. I kdyby bylo možné žalobu považovat za žalobu proti sdělení o nemožnosti vydat závazné stanovisko, bylo by nutné žalobu odmítnout z níže uvedených důvodů.
13. Podle § 44 odst. 1 ZOPK, *bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby (...), na území Národního parku nebo Chráněné krajinné oblasti. Z uvedeného plyne, že nelze vydat společné územní a stavební řízení na předmětnou cyklostezku bez závazného stanoviska Agentury, pokud tato vede přes chráněnou krajinnou oblast.*
14. Podle § 37 odst. 2 ZOPK, *k umístování, povolování nebo provádění staveb, změně způsobu využití pozemku, terénním úpravám, změna vodního režimu pozemku nebo k nakládání s vodami, použití chemických prostředků a ke změnám druhů pozemků v ochranném pásmu, zvláště chráněného území je nutný souhlas orgánu ochrany přírody. Podle § 90 odst. 1 ZOPK, věty druhé, souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. Z uvedeného vyplývá, že žalobkyně žádaný souhlas podle § 37 odst. 2 ZOPK, je-li za účelem společného územního a stavebního řízení, pro který je nezbytný, je závazným stanoviskem.*
15. Podle § 8 odst. 6 ZOPK, *ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení v posouzení vlivu na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízením (...) je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.*
16. Z výše uvedeného vyplývá, že žalobkyně všemi třemi žádostmi usilovala o vydání závazného stanoviska.
17. Proces přijímání závazných stanovisek je upraven v § 149 správního řádu. Ten byl od 1. 1. 2011 novelizován zákonem č. 403/2020 Sb., novelizující zejména zákon č. 416/2009 Sb., urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, a § 9 odst. 9-11 středního stavebního zákona, řešící přezkum závazných stanovisek vydaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Do odstavce pátého § 149 správního řádu novela zavedla nový postup pro případ, že žádost o vydání závazného stanoviska nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami: *Pokud žádost o vydání závazného stanoviska nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, dotčený orgán by si vyžádala žadatele k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků žádosti. Tímto následkem je následek uvedený v druhé větě odstavce pátého § 149, podle kterého neodstranil-li žadatel vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska, správní orgán písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko nemůže být vydáno* (dále též jen „sdělení“).
18. Nová úprava reagovala na další změny ve vydávání závazných stanovisek, které měly vést k urychlení procesu jejich vydávání, když v něm byl spatřován důvod pomalé výstavby. Byla tak nově zakotvena třicetidenní lhůta pro vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 4 správního řádu). Na něj navazoval § 4 odst. 9 středního stavebního zákona, upravující fikci vydání závazného stanoviska: *jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek. Sdělení o nemožnosti vydání závazného stanoviska tedy brání vzniku fikce vydání souhlasného a bezpodmínečného stanoviska. Ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu z důvodu možné fikce souhlasného a*

33/2024

bezpodmínečného stanoviska dále upravuje, že *po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží. Ode dne odstranění vad žádosti počne běžet nová lhůta pro vydání závazného stanoviska.*

19. Dosavadní judikatura stojí na tom, že závazná stanoviska, která jsou podkladem (být závazným) pro konečné rozhodnutí příslušného správního orgánu postupem podle § 149 správního řádu, nejsou rozhodnutím. Vzhledem k vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem koncentrovala obranu proti tomuto závaznému stanovisku do podmíněného správního řízení. Teprve až podmíněné správní rozhodnutí připustila do soudního přezkumu. Takto judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 23. 8. 2011 po č. j. 2 As 75/2009-113 (*Závazná stanoviska II*).
20. Rozšířený senát v *Závazných stanoviscích II* však neřešil procesní situaci, kdy závazné stanovisko není vydáno a žadatel je o této skutečnosti zpraven sdělením o nemožnosti vydat závazné stanovisko, protože úprava § 149 odst. 5, věta druhá, správního řádu byla přijata až později. Otázkou právní povahy sdělení a možnosti jeho přezkumu se judikatura správních soudů dosud nezabývala.
21. Krajský soud dospěl k závěru, že sdělení o nemožnosti vydat závazné stanovisko není rozhodnutím podle § 67 správního řádu. Jednak to vyplývá ze samotného jazykového znění úpravy, která úkon správního orgánu označuje za sdělení, což je z právně teoretického hlediska neregulativní úkon, tedy úkon, který nemá přímé právní účinky (srov. např. Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. I. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 198). Není však rozhodnutím ani z materiálního hlediska, protože samo o sobě nezakládá, nemění ani neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti žadatele, jehož právní postavení se vydáním sdělení nijak nezmění. Vydáním sdělení totiž žalobkyni ani nevzniká nová, dříve neexistující povinnost, ani nové, dříve neexistující právo, ani žádné její právo či povinnost není nijak modifikováno.
22. Nejedná se ani o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Sdělení není totiž „posledním slovem“ správních orgánů ve věci, která je předmětem konečného správního (stavebního) rozhodnutí, a to i za situace, kdy stavební řízení dosud nebylo zahájeno, jak je tomu v nyní posuzované věci. Ačkoliv tak sdělení není „konzumováno“ konečným rozhodnutím, nastává stejná procesní situace, jaká byla před jeho vydáním, tedy žadatel (zde žalobkyně) nemá ještě všechny podklady, jejichž doložení vyžadovalo ustanovení § 94l odst. 2 písm. b) středního stavebního zákona. Pokud to povede k zastavení podmíněného řízení, bude ochrana žalobkyně zajištěna skrze žalobu podle § 65 s. ř. s. V řízení o ní soud k žalobní námitce přezkoumá i zákonnost sdělení. Obdobně dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 15. 12. 2020 č. j. 2 As 8/2018-76 v případě zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení postupem podle tehdejšího § 149 odst. 5 správního řádu.
23. Není – li sdělení rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., je žaloba proti němu nepřípustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. a je nutno ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
24. I kdyby však sdělení z materiálního hlediska bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., pak by žaloba musela být podána ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. tedy do dvou měsíců od doručení jeho písemného vyhotovení žalobkyni. Úkon Agentury z 23. 1. 2024, obsahující sdělení, byl žalobkyni nejpozději doručen 12. 2. 2024, kdy na něj žalobkyně reagovala, když přesné datum doručení ze správního spisu nevyplývá. Žaloba byla podána až 9. 7. 2025, tedy

33/2024

po uplynutí dvou měsíců od 12. 2. 2024. Žalobu by tak i v tomto případě bylo nutno odmítnout, a to pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

25. Podání odvolání proti neprodloužení lhůty k odstranění vad na uvedený závěr nemá žádný vliv, neboť proti sdělení jako jinému úkonu žalovaného není odvolání přípustným opravným prostředkem, když to je opravným prostředkem pouze u rozhodnutí (viz § 81 odst. 1 správního řádu).
26. Krajský soud uvážil, zda sdělení není svou povahou zásahem, proti kterému by bylo možné bránit se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a následujících s. ř. s. Ani kladná odpověď na tuto otázku by však nemohla vést k věcnému přezkumu žaloby, protože i v takovém případě by byla žalobou opožděně podanou. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba proti nezákonnému zásahu podána do dvou měsíců ode dne, když žalobkyně dozvěděla o nezákonném zásahu. Žalobkyně se o sdělení dozvěděla okamžikem, kdy jí bylo doručeno, tedy nejpozději 12. 2. 2024. Dvoutříměsíční lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tedy marně uplynula a i z tohoto hlediska byl žaloba podána opožděně, což vede k jejímu odmítnutí dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

II.

Rozhodnutí o neprodloužení lhůty k odstranění vad

27. Rozhodnutím žalovaného, které žalobkyně učinila předmětem soudního přezkumu, bylo výslovně zamítnuto odvolání proti rozhodnutí o neprodloužení lhůty a rozhodnutí Agentury o neprodloužení lhůty bylo potvrzeno. K tomuto žalobkyně v žalobě neuvedla žádnou argumentaci a žádné skutkové ani právní důvody, pro které by rozhodnutí bylo nezákonné. Žaloba tak neobsahuje žádný žalobní bod, který je podle § 71 odst. 1 písm. d) obligatorní náležitostí žaloby, neboť jen v rozsahu žalobních bodů může soud žalobu projednat (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Absence žalobního bodu brání projednání žaloby a soud žalobu v této části odmítl podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; k doplnění žaloby soud žalobkyni nevyzýval, neboť žaloba byla podána na samém konci lhůty pro její podání a žalobkyně pro odstranění její vady neměla časový prostor. Žalobní body lze totiž doplnit pouze ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2, poslední věta, s. ř. s.).

Závěr a náhrada nákladů řízení

28. Výrok o náhradě nákladů řízení vyplývá z § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta, což je případ právě posuzované věci.
29. Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud rozhodl o vrácení soudního poplatku za žalobu, neboť žaloba byla před prvním jednáním odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava 26. června 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje I.Ch.

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu