



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobců: **a) JUDr. J. D., b) JUDr. M. D.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, zast. JUDr. Janem Kocinou, Ph.D., advokátem, se sídlem Malá 6, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) J. Č., 2) Ing. B. Č., 3) Ing. L. Č., 4) M. Č., 5) F. F., 6) L. F., 7) D. G., 8) J. J., 9) H. J., 10) V. K., 11) J. K., 12) V. Š., 13) J. V., 14) M. Š.-A., 15) Římskokatolická farnost Štáhlavy, se sídlem Komenského 61, Štáhlavy, 16) Sdružení pro ochranu přírody a životního prostředí v obci Štáhlavy, se sídlem Komenského 354, Štáhlavy, 17) ČEZ Distribuce, a. s., se sídlem Teplická 874/8, Děčín 4, 18) KS Katalog Servis s. r. o., se sídlem Komenského 598, Štáhlavy, zast. JUDr. Václavem Rubášem, advokátem, se sídlem Malá 6, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2008, č. j. 57 Ca 88/2005 - 125,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2008, č. j. 57 Ca 88/2005 - 125, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 10. 2005, č. j. RR/2464/05, podle § 59 odst. 2 správního řádu z roku 1967 rozhodl o odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Starý Plzenec, odboru výstavby, ze dne 15. 6. 2005, č. j. Výst/4246a/01-Šul (dále též „územní rozhodnutí“), tak, že změnil jeho podmínky č. 41 a 48, přičemž dále uvedl, že „*ostatní části výroku rozhodnutí se nemění a zůstávají beze změny.*“

Stavební úřad ve výše uvedeném územním rozhodnutí podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“; s účinností od 1. 1. 2007 zrušen a nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., stavebním zákonem - pozn. soudu), umístil stavbu výrobního areálu KS Katalog Servis s. r. o. v katastrálním území Štáhlavy a stanovil pro ni podmínky. V rozhodnutí současně nevyhověl 17 vzneseným námitkám žalobců a tyto zamítl. K námitce nedostatečných podkladů a požadavku ochrany krajinného rázu stavební

úřad uvedl, že tato směřuje proti územnímu plánu a rozhodování příslušných orgánů v oblasti krajinného rázu, které není oprávněn přezkoumávat a plně je respektuje. Jako nepodloženou shledal stavební úřad námitku žalobců ohledně kapacity závodu. Z údajů předložených navrhovatelem vycházela krajská hygienická stanice ve svém stanovisku, které není stavební úřad oprávněn hodnotit. Obdobně stavební úřad vyřídil námitku týkající se limitů hluku, kde odpovědným orgánem je opět krajská hygienická stanice. Ta vydala souhlas a její požadavky byly v územním rozhodnutí respektovány. Protože bylo vydáno kladné stanovisko z hlediska ochrany krajiny a životního prostředí, stavební úřad neshledal důvodnou námitku upozorňující na nerespektování zásady zachování ekologické stability. Navíc podle stavebního úřadu stavba nezasahuje do lokálního koridoru LBK 27-29. Hydrogeologickými dopady se zabýval znalec, přičemž podmínky územního řízení řeší obavy ze ztráty vody ve studních. Veškeré dopady stavby na okolí byly kladně posouzeny příslušnými orgány, když stavebnímu úřadu nepřísluší tato rozhodnutí či stanoviska přezkoumávat. K analýze emisí byla dána kladná vyjádření dotčených orgánů státní správy, navíc dokumentace EIA a předložená dokumentace k územnímu řízení obsahují dostatečné podklady pro posouzení dopadu stavby na ovzduší. Ze stejných důvodů byla zamítnuta námitka žalobců vztahující se k absenci analýzy používaných technologií. K tvrzenému rozporu se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu stavební úřad uvedl, že příslušný orgán s vynětím pozemku ze zemědělského půdního fondu souhlasil a jeho souhlas stavební úřad není oprávněn přezkoumávat. Kanalizace byla vyřešena napojením na řad v Komenského ulici, tudíž i tato námitka byla zamítnuta. Ohledně námítky začlenění stavby stavební úřad uvedl, že podkladová rozhodnutí z EIA a krajinného rázu a podkladová dokumentace představují dostatečné podklady. Stavební úřad zdůraznil, že stavba je v souladu s územním plánem a účastníci řízení měli v řízení práva a povinnosti, která jim přiznává právní úprava. V územním řízení se neprokázal možný neúnosný dopad na životní prostředí umístěním stavby v daném území. Stavebnímu úřadu nepřísluší posouzení znehodnocení nemovitostí stavbou, stejně jako mu nepřísluší rozhodovat či hodnotit kompenzaci za dotčení nemovitostí. Námitka porušení pohody bydlení byla zamítnuta z toho důvodu, že stavební úřad neposuzuje hlučnost provozu a ani její vlivy na životní prostředí, což ostatně bylo kladně posouzeno příslušnými orgány. Stavebnímu úřadu nebyl podán návrh na stanovení ochranného pásma, přičemž není povinností stanovit u takového druhu stavby ochranné pásmo. Takový požadavek nevyplývá ani ze stanovisek dotčených orgánů státní správy. Návrh je v souladu s územně plánovací dokumentací a dalšími veřejnými zájmy, tudíž stavební úřad dospěl z názoru, že by bezdůvodným bráněním navrhovateli v uplatnění jeho práv stavbu realizovat mohlo dojít k porušení stavebního zákona a předpisů souvisejících a v neposlední řadě i k porušení Listiny základních práv a svobod. S ohledem na tyto důvody stavební úřad námítky žalobců zamítl a rozhodl o umístění stavby.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že stavební úřad umístění stavby posoudil podle hledisek uvedených v § 37 stavebního zákona a rozhodl se souhlasem všech dotčených orgánů státní správy, jejichž podmínky zakotvil do vydaného územního rozhodnutí. K namítanému rozporu s § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, žalovaný uvedl, že se k němu nemůže vyjadřovat, neboť krajinný ráz byl předmětem posuzování příslušných orgánů, které vyslovily s umístěním stavby souhlas. Stavební zákon ani jiný předpis neumožňuje zpochybnění stanovisek a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy. Proto žalovaný nemůže zpochybnovat další stanoviska a rozhodnutí, která se týkají vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, posouzení dokumentace EIA a dalších vyjádření ohledně hluku, kapacity závodu, ekologické stability krajiny, ochrany ovzduší a analýzy používaných technologií. Obdobně žalovanému nepřísluší posuzovat a hodnotit námitku podjatosti, která byla zamítnuta příslušnými orgány. Námitka snížení hodnoty nemovitostí nemůže být řešena stavebními úřady, nýbrž soudy. Podle žalovaného námitka absence předběžné kompenzace předjímá stav, který dosud nenastal, a proto nemůže být posouzena. Žalovaný

podotkl, že stavba je v souladu s platným územním plánem a vydaná stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy hájících veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů umístění stavby nevyklučují.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 19. 12. 2008, č. j. 57 Ca 88/2005 - 125, zrušil rozhodnutí žalovaného a územní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že žalobci požadovali, aby zákonnost jednotlivých podkladových úkonů správních orgánů byla přezkoumána na základě ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť jim nebylo umožněno je napadnout samostatnou správní žalobou. Tento požadavek vyhodnotil soud jako oprávněný, neboť část z podkladových úkonů dotčených správních orgánů byla vydána před účinností s. ř. s., tedy v době, kdy soudní přezkum správních aktů byl upraven v části páté občanského soudního řádu a soudní praxe důsledně vycházela z názoru, že správní soudy nepřezkoumávají rozhodnutí správních orgánů předběžné povahy a taková rozhodnutí jsou tak podle § 248 o. s. ř. z přezkumu vyloučena. Zbývající podkladové úkony dotčených správních orgánů pak byly vydány v době, kdy i za účinnosti s. ř. s. přetrvával názor, že takové úkony nejsou samostatně přezkoumatelné a žaloby vůči nim jsou nepřijatelné. Tyto úkony navíc byly učiněny před 23. 3. 2005, kdy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 A 25/2002 vyložil otázku přístupu k soudu na podkladě výkladu pojmu rozhodnutí definovaného v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Právě uvedená nejednotnost soudní praxe se stala v projednávané věci základem pro uznání přípustnosti projednávané žaloby v dotčených částech, aby tak bylo žalobcům zajištěno právo přístupu k soudu, které je garantováno v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Tím byl zvolen postup maximálně dbající na zachování práva žalobců na přístup k soudu. I přes takto uznanou přípustnost přezkumu jednotlivých úkonů dotčených správních orgánů však dospěl soud k závěru, že nemůže jejich zákonnost posoudit, neboť rozhodnutí obou správních orgánů jsou v této části nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Podle názoru soudu totiž stavební úřad v územním řízení pouze bezpečně zjistil vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy, který byl nesporný. V územním rozhodnutí stavební úřad podrobně dokumentoval průběh řízení, obsah jednotlivých podkladových úkonů, ale odůvodnil je pouze v té nejobecnější rovině. K rozhodnutí žalovaného soud uvedl, že se ztotožnilo s rozhodnutím stavebního úřadu, přičemž ani ono neobsahuje vlastní názory a rozhodovací důvody k otázce umístění stavby, kterým by žalovaný podepřel souhlasná stanoviska dotčených orgánů státní správy. Žalovaný v rozhodnutí pouze obsahově zopakoval argumentaci stavebního úřadu a odmítl hodnotit závěry podkladových úkonů, jejichž vady byly v průběhu řízení opakovaně namítány. Žalovaný v tomto směru argumentoval tím, že dotčené orgány podávaly stanoviska a vyjádření na základě vlastních odborných kompetencí, což stavebnímu úřadu a žalovanému neumožnilo je jakkoliv zpochybňovat. Soud proto dospěl k závěru, že obě rozhodnutí neobsahují vlastní rozhodovací důvody, které by mohly být konfrontovány se žalobními námitkami. Proto obě rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ve včas podané kasační stížnosti namítl žalovaný (dále též „stěžovatel“), že stavební úřad shromáždil všechny potřebné podklady, které uvádí ve svém rozhodnutí. Stavební úřad pak posuzoval jenom ty otázky, k jejichž posouzení byl příslušný. Stěžovatel uvedl, že námitky žalobců byly v řadě případů značně nekonkrétní, přesto se s nimi bylo třeba pomoci odborných vyjádření a stanovisek, zejména dotčených orgánů státní správy, vypořádat. Stěžovatel poukazuje na nesprávnost závěrů krajského soudu, podle kterých stavební úřad nemůže při posuzování vznesených námitek vycházet z obsahu jednotlivých vyjádření a stanovisek. Podle stěžovatele zásadní právní otázka spočívá v tom, zda jsou stavební úřady oprávněny přezkoumávat stanoviska či vyjádření dotčených orgánů státní správy. Dospívá přitom k závěru, že stavební úřady jejich věcnou správnost přezkoumávat nemají a omezují se toliko na posouzení jejich formy a náležitostí. Při svém rozhodování vychází stavební úřad výlučně z jejich obsahu,

což stanoví § 126 stavebního zákona. S ohledem na tuto skutečnost jsou rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu přezkoumatelná, když jejich závěry vycházejí z předložených souhlasných stanovisek dotčených orgánů státní správy, jež jsou doplněna hodnocením stavebního úřadu. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2008, č. j. 57 Ca 88/2005 - 125, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobci ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná, stěžovatel v ní uplatňuje důvody odpovídající důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel důvodnost této námitky spatřuje ve skutečnosti, že soud jej zavázal, aby přezkoumával věcnou správnost předložených podkladových úkonů dotčených orgánů státní správy, k čemuž nejsou stavební úřady oprávněny.

Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na dosavadní judikaturu správních soudů, která nejprve podkladové úkony správních orgánů považovala za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze samostatného soudního přezkoumání a později u některých podkladových úkonů dovodila možnost podání samostatné žaloby ve správním soudnictví. Tuto nejednoznačnost judikatury však překonalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS, podle něhož „*závazné stanovisko, jako je kupříkladu soublas (či nesoublas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkoumání ve správním soudnictví.*“ V tomto judikátu totiž rozšířený senát dovodil, že závazná stanoviska dotčených správních orgánů nejsou rozhodnutími předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Charakteristickým rysem rozhodnutí předběžné povahy je totiž podle ustálené judikatury jeho dočasnost, což znamená, že samostatné věcné posouzení je vyhrazeno konečnému rozhodnutí a dočasné rozhodnutí pozbývá účinků s nabytím právní moci konečného rozhodnutí ve věci samé. Ani jeden z těchto znaků však závazné stanovisko vydané orgánem ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb. nenaplňuje, neboť se jedná o rozhodnutí, které je s ohledem na posuzovaný předmět řízení konečné. Orgán ochrany přírody v něm totiž autoritativně a pro všechna další navazující řízení závazně stanoví, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem na úseku ochrany přírody a krajiny. Stejně tak podkladové rozhodnutí nepozbývá právní moci či účinků vydáním rozhodnutí navazujícího. Některé části podkladového rozhodnutí sice mohou být obsahově převzaty do výroku rozhodnutí navazujícího, nicméně tato skutečnost nezabavuje výchozí rozhodnutí samostatné právní existence. Rozhodnutí stavebního úřadu se totiž také může stát předmětem následného přezkoumání ve správním soudnictví a být pro svoji nezákonnost zrušeno, aniž to má nějaký dopad na platnost předchozího podkladového rozhodnutí.

Uvedený judikát byl vydán ve vztahu k správnímu řádu č. 71/1967 Sb., podle něhož se postupovalo i v nyní posuzovaném územním řízení. Právě aplikace předchozí úpravy řízení před správními orgány v projednávané věci je přitom důvodem pro přihlídnutí k právním názorům uvedeným ve zmíněném rozhodnutí rozšířeného senátu a pro odlišení projednávané věci od případu, jenž se týkal stejných účastníků řízení před správními soudy, vztahoval se k problematice stavebního povolení a byl řešen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, dostupném na www.nssoud.cz.

V intencích této judikatury je tedy třeba na podkladové úkony vydané v rámci územního řízení, které jsou závaznými stanovisky, nahlížet jako na samostatná rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Jejich nezákonnost tedy není možné podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. namítat až v žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu o opravném prostředku směřujícího vůči územnímu rozhodnutí, nýbrž takové námitky je nutné uplatit v samostatné žalobě podané proti takovému podkladovému úkonu. Toliko u těch podkladových úkonů, které nemají závazný charakter, pak připadá v úvahu jejich přezkum postupem § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

Z těchto důvodů bylo zapotřebí, aby krajský soud důkladně posoudil, které podkladové úkony vydané v rámci územního řízení jsou závaznými stanovisky a podle uvedené judikatury tak podléhají samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Ve vztahu k podkladovým úkonům podléhajících samostatnému soudnímu přezkumu měl vycházet z toho, že stavební úřad může na ně toliko odkázat, neboť není oprávněn je jakkoliv posuzovat ani se nemůže zabývat námitkami vůči nim vznesenými. Nemožnost stavebního úřadu učinit si úsudek o takovém podkladovém úkonu měl pak krajský soud respektovat při přezkoumání rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí. Podle zmíněného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, totiž *„úlohou správního soudnictví je přezkum činnosti veřejné správy a jí svěřené úvahy v případech, kdy dochází k zásahu do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Tento přezkum má být vykonáván v prvé řadě vůči tomu orgánu, který reálnou mírou úvahy v konkrétním případě disponuje. V případě závazného stanoviska však správnímu orgánu, který vydává jakékoliv následné rozhodnutí (zde stavební úřad), žádná úvaha s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zachycený nepřislouží.“*

Pouze u těch podkladových úkonů, které ve světle zmíněné judikatury nejsou závaznými stanovisky a tudíž je není možné samostatně přezkoumat ve správním soudnictví, měl stavební úřad či stěžovatel povinnost zabývat se námitkami, které ve vztahu k nim byly vzneseny v průběhu územního řízení, a to zejména za situace, kdy je neshledal důvodnými a zamítl je. S takovými námitkami se totiž musí stavební úřad vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí, neboť pokud tak neučiní v dostatečném rozsahu, zatíží své rozhodnutí vadou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 130/2000 - 37, publikovaný pod č. 640/2005 Sb. NSS). Pokud tedy v těchto případech účastník územního řízení poukazuje na konkrétní skutečnosti, jež zpochybňují některé závěry obsažené v předložených stanoviscích, musí se s těmito tvrzeními stavební úřad důkladně zabývat, a to i když stanoviska dotčených orgánů státní správy konstatovala dodržení stanovených limitů a norem. Vlastní existence stanovisek dotčených orgánů státní správy totiž nezabavuje stavební úřad jeho základní povinnosti učinit finální závěr a rozhodnutí. Předložená stanoviska mu k tomu mají jen pomoci a jeho rozhodování ulehčit. Nejsou však sama o sobě kritériem, které by bez dalšího poukazovalo na nedůvodnost předložených námitek. Pouhý odkaz na tato stanoviska a rozličná vyjádření jiných správních orgánů však není dostatečný a v žádném případě nemůže nahradit vlastní uvážení stavebního úřadu a posouzení předložených námitek účastníků řízení po stránce věcné. Tyto závěry odpovídají ustálené judikatuře (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 38/2008 - 123 a ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 30, oba dostupné na www.nssoud.cz). Nad to je třeba podotknout, že v územním řízení rozličná stanoviska

představují jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí, přičemž je povinností stavebního úřadu uvést, jak se s nimi vypořádal, což dokládá i znění § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967. Stejnou povinnost mají ostatně správní orgány ve vztahu ke všem námitkám účastníků řízení.

Ve vztahu k podkladovým úkonům správních orgánů, kterými není stavební úřad vázán, ostatně dospěl k stejnému závěru i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86. V něm se totiž uvádí, že „*v takovém případě je rozhodující správní orgán, který vydává konečné rozhodnutí, oprávněn i s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zachycený realizovat určitou míru vlastní úvah. ... Stejně tak má správní úřad povinnost si stanovisko opatřit; není jím však vázán co do obsahu. Může se od obsahu stanoviska odchýlit; v takovém případě je však povinen uvést pro tento svůj postup důvody.*“

Uvedené rozlišení povahy podkladových úkonů dotčených správních orgánů na závazná a nezávazná, jejichž nezákonnost žalobci namítali, však krajský soud v nyní projednávané věci neprovedl, v důsledku čehož jím učiněný závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nemůže obstát.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2008, č. j. 57 Ca 88/2005-125, podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. Krajský soud v Plzni v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 8. října 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu