



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: 1) obec Vchynice, se sídlem Vchynice 46, okr. Litoměřice, 2) obec Prackovice nad Labem, se sídlem Prackovice nad Labem 54, okr. Litoměřice, 3) Ústecký kraj, se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, 4) Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, 5) Společnost ochránců životního prostředí, se sídlem Nerudova 34, Litoměřice, a 6) Česká republika – Státní pozemkový úřad, se sídlem Husinecká 11a, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 10. 2012, č. j. 15 A 29/2010 - 188,

t a k t o :

- I.** V řízení **se pokračuje.**
- II.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- III.** Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se v žalobě podané u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, konkrétně jeho odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 2. 2. 2010, č. j. 5648/DS/09, JID 20833/2010/KUUK, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a osoby zúčastněné na řízení 5) a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Lovosice, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 25. 9. 2009, sp.zn. 37510/2009, č. j. 6218/2009, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu „Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice, část A“ v rozsahu stavebních objektů: SO A 122 – Přeložka silnice III/24712a, SO A 123 – Přeložka silnice III/00819,

SO A 124 - Přeložka silnice III/00820, SO A 152 – Polní cesta z Bílinky, SO A 164 – Příjezd k hřišti, SO A 167 – Polní cesta nad Prackovicemi, SO A 221 – Nadjezd na silnici III/00819 - Bílinka, SO A 223 – Nadjezd na silnici III/00820 – Oparno, SO A 820 – Rekultivace silnic, umístěné na pozemkových parcelách nebo jejich částech č. 2439/5, 2439/6, 2439/7 v k. ú. Lovosice, dále na pozemkových parcelách p. č. 1299/1, 1332/3, 2204/1, 2204/2, 2204/3, 2204/4, 2204/5, 2204/6, 2204/7, 2204/8, 2204/9, 2204/17, 2204/18, 2204/19, 2204/21, 1299/2, 1299/3, 1332/5, 2203/6, 220/5, 220/7, 220/14, 223/4, 225/4, 233/12, 233/13, 233/14, 233/15, 1272/2, 1311/1, 1312/5 v k. ú. Vchynice, dále na pozemkových parcelách p. č. 396/5, 614/1, 660/1, 615/3, 615/6, 615/7, 615/9, 660/1, 660/12, 660/13, 660/14, 660/15, 660/16, 660/21, 660/22, 660/23, 660/24, 660/25 v k. ú. Oparno, dále na pozemkových parcelách p. č. 716/1, 716/6, 720/3, 723/3, 723/4, 732/10, 732/11, 713, 723/1, 732/10, 735/1, 735/2, 735/3, 735/4, 623/9, 633/3, 716/2, 732/1, 732/2, 732/3, 732/4, 732/6, 732/8, 732/9, 733/9, 733/10, 733/11 v k. ú. Boreč u Lovosic, dále na pozemkových parcelách p. č. 602/2, 720/2, 720/3, 720/4, 1540/16, 1540/17, 1540/18, 1540/19, 1540/20, 1540/30, 1540/31, 1540/32, 1540/33, 1540/34, 1540/35, 1540/36, 1540/37, 1540/38, 1540/39, 1540/40, 1540/41, 1540/42, 1540/43, 1540/44, 1540/45, 1540/46, 1540/47, 1540/48, 1540/50, 1540/51, 1540/54, 1540/55 v k. ú. Prackovice nad Labem.

Současně se žalobce domáhal zrušení i uvedeného rozhodnutí Městského úřadu Lovosice, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 25. 9. 2009, sp. zn. 37510/2009, č. j. 6218/2009, vydaného v prvním stupni. Dále se žalobce domáhal zrušení stanoviska Ministerstva životního prostředí o hodnocení vlivů podle § 11 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí ze dne 15. 11. 1996, č. j. 400/3144/1618/OPVŽP/96 e.o., a zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, č. j. M/100130/01 SRK/813/R - 1057/00.

Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 10. 2012, č. j. 15 A 29/2010 – 188, výrokem I. žalobu ve vztahu k návrhu na zrušení stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 11. 1996, č. j. 400/3144/1618/OPVŽP/96 e.o., odmítl. Stejně tak výrokem II. krajský soud žalobu odmítl ve vztahu k návrhu žalobce na zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, č. j. M/100130/01 SRK/813/R - 1057/00.

Krajský soud však naopak výrokem III. svého rozsudku zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2010, č. j. 5648/DS/09, a rozhodnutí Městského úřadu Lovosice, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 25. 9. 2009, č. j. 6218/2009, sp. zn. 37510/2009, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem IV. rozhodl krajský soud o náhradě nákladů řízení.

Krajský soud k tomuto zrušovacímu rozhodnutí přistoupil v reakci na námitku žalobce týkající se skutečnosti, že Městský úřad Lovosice, odbor stavebního úřadu a územního plánování, vydal dne 19. 3. 2008 souhlas (souhrnně pro celou stavbu dálnice D8-0805 Lovosice - Řehlovice) dle § 15 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), č. j. 7217/OST-291/2008. Druhý takový souhlas vydal obecný stavební úřad dne 23. 9. 2009, č. j. 26156-1324/OST/2009/Ves, přímo pro stavby, jež jsou předmětem posuzovaného stavebního povolení. V obou správních aktech vyslovil souhlas se splněním všech podmínek územního rozhodnutí, a tedy s vydáním stavebních povolení. Dle žalobce byl souhlas obecného stavebního úřadu povinným podkladem pro všechna vydávaná povolení stavby dálnice D8-0805 Lovosice – Řehlovice. Žalobce ve svém odvolání ze dne 14. 10. 2009 tvrdil, že souhlas ze dne 19. 3. 2008 je neplatný, neboť přestala platit podmínka č. 32 územního rozhodnutí, když Městský soud v Praze svými rozsudky ze dne 12. 1. 2009, č. j. 7 Ca 99/2006 - 65, a ze dne 29. 5. 2009, č. j. 7 Ca 162/2009 - 173, zrušil obě pravomocně povolené výjimky k zásahu do biotopů zvláště chráněných druhů organismů

pokračování

vydané dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

Žalobce v tomto směru namítal, že souhlas vydaný dle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a pokud nebylo k jeho námitkám toto závazné stanovisko podrobena dle § 149 odst. 4 přezkumu v odvolacím řízení příslušným správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu, jenž vydal závazné stanovisko, došlo k porušení jeho procesních práv. Krajský soud se s tímto názorem žalobce ztotožnil a uvedl, že dle § 15 odst. 2 stavebního zákona mohou speciální stavební úřady vydat stavební povolení pro stavby jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Krajský soud přitom dovodil, že souhlas obecného stavebního úřadu s vydáním stavebního povolení splňuje všechny definiční znaky závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu. Jedná se totiž o úkon učiněný správním orgánem na základě § 15 odst. 2 stavebního zákona, který jednoznačně stanoví, že předmětný souhlas je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí o povolení stavby speciálním stavebním úřadem, a ze kterého vyplývá, že obsah tohoto stanoviska ve formě souhlasu je pro výrokovou část rozhodnutí speciálního stavebního úřadu závazný. Je přitom lhostejné, že úkon v podobě předmětného souhlasu není označen stavebním zákonem výslovně jako závazné stanovisko, neboť podstatnou je skutečnost, že tento souhlas splňuje definiční znaky závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.

Vzhledem ke skutečnosti, že souhlas obecného stavebního úřadu vydaný dle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem, mělo být v rámci odvolacího řízení ve vztahu k námitkám žalobce postupováno dle § 149 odst. 4 správního řádu. Tak tomu však ve věci nebylo; pokud přitom odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, publikovaný pod č. 2167/2011 Sb. NSS). Právě k takové situaci došlo dle krajského soudu v nynějším případě, kdy nesprávný procesní postup byl důsledkem nesprávného právního názoru, že souhlas obecného stavebního úřadu vydaný dle § 15 odst. 2 stavebního zákona není závazným stanoviskem.

Za důvodnou považoval krajský soud i námitku žalobce týkající se jím tvrzeného porušení práva seznámit se před vydáním rozhodnutí o věci samé s jeho podklady. Krajský soud tak s odkazem na § 36 odst. 3 správního řádu konstatoval, že pokud byl správní spis doplněn o další doklady po lhůtě stanovené stavebním úřadem k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim a pokud stavební úřad nedal již před vydáním správního rozhodnutí prvního stupně účastníkům možnost seznámit se s těmito novými doklady, porušil procesní práva žalobce ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy tak, že tato vada řízení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ostatní námitky žalobce shledal krajský soud nedůvodnými.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu v rozsahu výroků III. a IV. kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a navrhl, aby zdejší soud v daném rozsahu rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatel výslovně rozporoval pouze závěr krajského soudu, dle něhož je souhlas obecného stavebního úřadu vydaný dle § 15 odst. 2 stavebního zákona závazným stanoviskem dle § 149 správního řádu.

Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj (jakožto ústředního správního úřadu pro věci stavebního řádu) ze dne 31. 3. 2011, č. j. 42026/2011-82, jež bylo následně publikováno i v odborném tisku, dle něhož souhlas obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona není závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, nýbrž „pouhým“ osvědčením či sdělením dle § 154 správního řádu. Tento závěr dle stěžovatele vyplývá i z odborné literatury, konkrétně z komentáře ke stavebnímu zákonu (Malý, S. Nový stavební zákon s komentářem. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 42). Krajský soud v tomto směru věc posoudil nedostatečně a nesprávné závěry vyvodil z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 – 107, přístupném na www.nssoud.cz, z něhož plyne jen to, že v případě souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona se jedná jen o „*stanovisko ve formě souhlasu*“. Dle názoru stěžovatele také krajský soud nesprávně dovodil, že obsah souhlasu je závazný pro výrokovou část rozhodnutí; daný souhlas stavebního úřadu je však pouze podmínkou pro vydání stavebního povolení a poskytnutí souhlasu nepředurčuje obsah stavebního povolení. Je tu tedy dán rozdíl oproti závazným stanoviskům, která jsou materiálně „*konstitutivními rozhodnutími*“, zatímco daný souhlas je obdobou vyjádření dotčených orgánů. Nadto, jak rovněž plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 – 107, souhlas obecného stavebního úřadu nijak nezbavuje speciální stavební úřad povinnosti ověřit dle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, zda je projektová dokumentace zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí či územního souhlasu.

Stěžovatel také poukazuje na to, že v § 15 odst. 2 stavební zákon nepoužívá označení „závazné stanovisko“, ačkoli se v § 4 závaznými stanovisky podrobně zabývá; zákonodárce tak neprojevil vůli, že by souhlas dle § 15 odst. 2 stavebního zákona měl být závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu. Ostatně i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 312/2009 – 164, konstatoval, že souhlas obecného stavebního úřadu není závazným stanoviskem. Na tento rozsudek městského soudu stěžovatel v podrobnostech odkázal, přičemž dle stěžovatele se městský soud v tomto rozsudku otázkou povahy souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona zabýval mnohem podrobněji než krajský soud v nyní napadeném rozhodnutí.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí a uvedl podrobně důvody, pro které se domnívá, že souhlas dle § 15 odst. 2 stavebního zákona je třeba považovat za závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Závěry vyslovené ve zmiňovaném rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 312/2009 – 164, považoval žalobce za mylné a připomněl, že tento rozsudek městského soudu napadl kasační stížností. Žalobce pak rovněž poukázal na nedostatky kasační stížnosti spočívající v tom, že v ní stěžovatel napadl pouze jeden ze dvou důvodů, pro které krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil. Jeden ze zrušovacích důvodů tedy zůstal kasační stížností nedotčen a na základě takové kasační stížnosti rozsudek krajského soudu pojmově ani zrušit nelze. Celé řízení o kasační stížnosti tak žalobce považuje za zbytečné, neboť Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu nemůže z uvedeného důvodu zrušit, ať by jeho názor na povahu souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona byl jakýkoli.

Dne 13. 11. 2014 žalobce své vyjádření ke kasační stížnosti dále doplnil. Poukázal přitom zejména na dále zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 130, www.nssoud.cz a v téže věci následně vydaný rozsudek ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, www.nssoud.cz, jímž Nejvyšší správní

pokračování

soud rozhodoval právě o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 312/2009 – 164, o jehož právní názor na povahu souhlasu obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona opíral svou kasační stížnost stěžovatel (k oběma rozhodnutím Nejvyššího správního soudu viz dále).

Žádná z osob zúčastněných na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen pověřeným zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné kasační stížnosti dále vyšel z toho, že usnesením ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1 As 176/2012 - 120, předložil první senát Nejvyššího správního soudu rozšířenému senátu téhož soudu věc, v níž se jednalo o právní otázku, zda bylo občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, při splnění podmínek stanovených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že ohledně dané otázky existovala rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu. Na jedné straně stál názor pátého senátu vyslovený v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, publikovaném pod č. 2127/2010 Sb. NSS, a na něj navazující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle nichž § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představoval speciální ustanovení k § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a tedy občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, na straně druhé vyslovil druhý senát v rozsudku ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 – 274, dostupném na www.nssoud.cz, závěr, podle něhož zákon o ochraně přírody a krajiny nemohl založit účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení, neboť úprava obsažená v § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, to výslovně neumožňovala.

Vzhledem k tomu, že právní stanovisko vyslovené rozšířeným senátem k této otázce bylo důležité i pro posouzení aktivní legitimace žalobce k žalobě proti rozhodnutí stěžovatele v nyní posuzované věci, a tedy i pro přezkoumání kasační stížnosti napadeného rozsudku krajského soudu nejen v mezích kasačních námitek, ale i z hlediska případných vad, k nimž by musel Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti, dospěl zdejší soud k závěru, že teprve na základě rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 As 176/2012 bude možné rozhodnout i v nyní posuzované věci.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 8. 4. 2014, č. j. 5 As 146/2012 – 49, řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil, aby vyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát o věci předložené prvním senátem Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 130, dostupném na www.nssoud.cz. Tím odpadl důvod přerušení řízení, a proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. prvním výrokem tohoto rozsudku rozhodl, že se v řízení pokračuje.

Výrokem I. zmiňovaného usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 130, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl tak, že „[o]bčanské sdružení, jehož blavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny“.

Z uvedeného závěru rozšířeného senátu tedy vyplývá, že žalobce byl aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí stěžovatele, a v důsledku toho lze tedy přistoupit k věcnému přezkumu napadené části rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud přitom přihlédl ke skutečnosti, kterou zmínil i žalobce, že stěžovatel v rámci uplatněných stížných námitek brojí pouze proti jednomu ze dvou oddělitelných a samostatných důvodů, pro které krajský soud jeho rozhodnutí zrušil. Podle stěžovatele je nesprávným závěr krajského soudu o právní povaze souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona; stěžovatel naopak nijak nerozporuje závěry krajského soudu o tom, že se žalobce v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu neměl možnost seznámit s podklady rozhodnutí před rozhodnutím stavebního úřadu o věci samé.

Nejvyšší správní soud je při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán uplatněnými důvody kasační stížnosti, ledaže by se jednalo o vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. K případným dalším vadám, které nebyly v kasační stížnosti uplatněny, Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Napadá-li tedy stěžovatel v posuzované věci pouze jeden z důvodů, které krajský soud vedly ke zrušení správního rozhodnutí, zůstane zbývající zrušovací důvod nedotčen, a to bez ohledu na závěry Nejvyššího správního soudu ohledně důvodnosti námitek uplatněných v kasační stížnosti. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je však i za takových okolností třeba se zabývat věcně uplatněnými stížnými námitkami. Jak Nejvyšší správní soud uvedl k této otázce v rozsudku ze dne 6. 11. 2008, č. j. 2 As 58/2008 - 77, www.nssoud.cz, za takové situace „*přínejmenším jeden důvod pro zrušení rozhodnutí* (správního orgánu - pozn. NSS) *obstojí – a to právě proto, že proti němu stěžovatel nebrojil a zdejší soud není oprávněn tento závěr o právní otázce, který městský soud učinil, přezkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). S ohledem na hospodárnost řízení se však Nejvyšší správní soud zabýval i ostatními kasačními námitkami, neboť mají vliv na závazný právní názor vyslovený městským soudem ve zrušujícím rozsudku. Přestože nelze totiž přímo hovořit o závaznosti právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku zamítajícím kasační stížnost, spočívá jeho váha v zákonné pozici vyplývající z ustanovení § 12 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud vrcholným soudním orgánem ve věcech správního soudnictví, zajišťujícím jednotu a zákonnost rozhodování. Z toho Nejvyšší správní soud dovozuje nezbytnost respektovat právní názor Nejvyššího správního soudu i tam, kde není zákonem přímo stanovená vázanost, pokud je daný právní názor v pokračujícím řízení rozhodný“.*

Jakkoli tedy stěžovatel jeden z důvodů zrušení svého rozhodnutí respektuje (a to alespoň v té rovině, že tento zrušovací důvod nezpochybňuje a nenapadá), nelze mu upřít možnost podat proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost a domáhat se vyslovení názoru Nejvyššího správního soudu na sporné otázky (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 1 Afs 49/2009 - 109, www.nssoud.cz). Napadení jen jednoho ze zrušovacích důvodů rozsudku krajského soudu ze strany stěžovatele proto není důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti pro nepřipustnost (§ 104 s. ř. s.), na straně druhé výsledek řízení o takové kasační stížnosti nemůže být za daných okolností (a při splnění ostatních podmínek řízení) jiný než její zamítnutí.

pokračování

Co se týká stěžovatelem uváděného stížního důvodu ohledně závěru krajského soudu, podle něhož je souhlas dle § 15 odst. 2 stavebního zákona třeba považovat za závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, a tedy pokud správní orgány v odvolacím řízení nepostupovaly dle § 149 odst. 4 správního řádu, dopustily se vady řízení, uvádí zdejší soud následující:

K dané problematice se, jak upozornil rovněž žalobce, zdejší soud komplexně vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, www.nssoud.cz, navazujícím n již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 130. V reakci na argumentaci stěžovatele i žalobce lze poznamenat, že právě rozsudkem ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, sice Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 312/2009 – 164, nicméně revidoval závěry, ke kterým městský soud v uvedené věci dospěl ohledně právní povahy souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, konstatoval:

„[49] Ustanovení § 15 stavebního zákona vymezuje působnost speciálních stavebních úřadů. S výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají speciální stavební úřady u a) staveb leteckých, b) staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, c) staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a d) vodních děl státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (odstavec 1). Speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování (odstavec 2). U speciálních staveb je tedy působnost k jejich povolování rozdělena mezi obecné a speciální stavební úřady: obecné stavební úřady tyto stavby umísťují, zatímco speciální stavební úřady vydávají všechna ostatní navazující rozhodnutí.

[50] Ministerstvo dopravy jako speciální stavební úřad v projednávané věci vykonávalo působnost stavebního úřadu ve stavebním řízení. V souladu s § 15 odst. 2 si pro své rozhodnutí obstaralo vyjádření Městského úřadu v Lovosicích jako obecného stavebního úřadu, zda jsou dodrženy podmínky územního rozhodnutí a z tohoto souhlasu ve stavebním řízení vycházelo.

[51] Vydání povolení pro speciální stavby je tedy podmíněno předchozím souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí. Úkolem obecného stavebního úřadu je ověřit dodržení podmínek územního rozhodnutí, které tento stavební úřad pro stavbu vydal. Zmíněný požadavek má zajistit nezbytný soulad obou základních správních aktů (územního rozhodnutí a stavebního povolení) v procesu povolování staveb, protože každé rozhodnutí vydává jiný správní orgán. Má umožnit obecnému stavebnímu úřadu kontrolu splnění podmínek svého rozhodnutí, protože se na dalších krocích při povolování speciálních staveb již nepodílí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 - 107). Souhlas obecného stavebního úřadu o splnění podmínek územního rozhodnutí je pro speciální stavební úřad závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 5 As 56/2006 – 109), nezabývá ho to však povinností přezkoumat žádost o stavební povolení z ostatních hledisek vymezených v § 111 stavebního zákona.

[52] Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že souhlas obecného stavebního úřadu se splněním podmínek územního rozhodnutí je pro speciální stavební úřad závazný. V rámci rozdělení působnosti v řízeních podle stavebního zákona mezi obecný a speciální stavební úřad, speciální stavební úřad při posuzování žádosti o stavební povolení podle § 111 stavebního zákona již nehodnotí soulad projektové dokumentace s podmínkami územního rozhodnutí, neboť tato působnost plně přísluší obecnému stavebnímu úřadu. Speciální stavební úřad tak přezkoumá žádost o stavební povolení pouze z ostatních hledisek vymezených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona; splnění podmínek územního rozhodnutí má za prokázané souhlasem obecného stavebního úřadu. V řízení před správními soudy pak je soud oprávněn přezkoumat zákonnost souhlasu na základě námitek proti podkladovému rozhodnutí (úkonu) v rámci žaloby proti stavebnímu povolení dle § 75 odst. 2

s. ř. s., neboť předmětný souhlas obecného stavebního úřadu není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze jej tedy napadnout samostatnou správní žalobou. Shledá-li správní soud nezákonnost takového úkonu (např. vydání souhlasu v rozporu se skutkovým stavem věci), musí zjištění soudu vyústit v závěr o nezákonnosti stavebního povolení, které se o daný podklad imanentně opírá (srov. citovaný rozsudek č. j. 5 As 56/2006 – 109).

[53] Jakkoli se lze v obecné rovině ztotožnit s městským soudem, že souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je vyjádřením podle § 154 správního řádu, je nutné dále zkoumat, zda jde o vyjádření či stanovisko závazné (tj. stanovisko podle § 149 správního řádu), nebo o stanovisko nezávazné. Účelem stanovisek správních orgánů podle citovaného ustanovení je především vyjádřit odborný názor správního orgánu v otázkách, které se určitým způsobem dotýkají jejich působnosti, a to zejména vůči orgánům, které vedou správní řízení, jebož předmět se dotýká působnosti jiných správních orgánů. Uvedená stanoviska pak pravidelně bývají vydávána pro jiné orgány veřejné správy jako podklady pro správní rozhodnutí (§ 50 odst. 1 správního řádu). Stanoviska nejsou zásadně závazná pro toho, komu jsou určena (vztahuje se na ně obecně zásada volného hodnocení podkladů rozhodnutí dle § 50 odst. 4 správního řádu), nejedná-li se ovšem o stanoviska závazná podle § 149 odst. 1 správního řádu, jejichž obsah je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Pohyon, 2012. s. 1221 – 1222).

[54] Závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu je 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. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

[55] Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz ... výše) vyplývá závaznost souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona, což odpovídá i charakteru stavebního řízení, jež vede speciální stavební úřad. Působnost umístit speciální stavbu a kontrolovat splnění podmínek územního rozhodnutí svěřil zákonodárce obecnému stavebnímu úřadu, který má znalost místních poměrů a může tedy odpovědně posoudit veškeré důsledky související s umístěním záměru stavby do území. Naopak speciální stavební úřad disponuje „speciálními“ odbornými znalostmi nutnými pro povolení speciální stavby. Rozhodování o žádosti stavebníka o stavební povolení se proto u speciálních staveb děje ve vzájemné součinnosti obecného a speciálního stavebního úřadu: zatímco obecný stavební úřad s konečnou platností ověří splnění podmínek jím vydaného územního rozhodnutí, speciální stavební úřad posoudí žádost z ostatních hledisek vymezených v § 111 stavebního zákona. Výsledné rozhodnutí pak stanovisko obecného stavebního úřadu musí respektovat. Speciální stavební úřad totiž nemůže přehodnocovat názory vyslovené ve stanovisku obecného stavebního úřadu, neboť tím by nepřipustně zasahoval do působnosti tohoto úřadu a vyjadřoval se k otázkám, které nenáleží do jeho působnosti. Totéž platí i naopak vůči obecnému stavebnímu úřadu; tomu přísluší ve stavebním řízení toliko ověřit splnění podmínek územního rozhodnutí.

[56] Odmítnout je nutno i argumentaci, že obecný stavební úřad nemůže být v dané věci dotčeným orgánem. Podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona postupují orgány územního plánování a stavební úřady ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak. Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle tohoto zákona uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona.

[57] Jak správně tvrdí stěžovatel, citované ustanovení uvádí, že stavební úřady (tj. i speciální stavební úřady) postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány. V projednávané věci Městský úřad Lovosice jako obecný stavební úřad vydal závazné stanovisko podle § 15 odst. 2 stavebního zákona, které není samostatným rozhodnutím. Skutečnost, že předmětné vyjádření obecného stavebního úřadu není zákonem explicitně označeno jako závazné stanovisko, není rozhodující; důležitá je materiální povaha tohoto aktu. Není totiž nutné, aby zákony, na jejichž základě správní orgány závazná stanoviska vydávají, výslovně tohoto pojmu používaly

pokračování

nebo odkazovaly na § 149 správního řádu. Je třeba vycházet z obsahového kritéria a závaznými stanovisky chápat veškeré úkony splňující podmínky § 149 správního řádu, o nichž zákon výslovně nestanoví, že se mají vydávat jako správní rozhodnutí (viz Vedral, J. opus cit. v bodě [53] výše, s. 1151).

[58] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uváděla, že závazná stanoviska jsou vydávána v případech, kdy správní orgán, který řízení vede, nedisponuje sám odbornou působností v oblasti veřejné správy, kterou zastupují dotčené orgány; u obecného stavebního úřadu však neplatí, že by nedisponoval zvláštní odbornou působností k předmětu stavebního řízení. K tomu Nejvyšší správní soud dodává následující. S obecnou tezí, z níž osoba zúčastněná vychází a jež byla vyjádřena i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, se lze ztotožnit. Stavební úřady rozhodují o věcech, které spadají do jejich působnosti a k jejichž posouzení mají dostatečnou odbornou kompetenci. Ve věcech, v nichž stavební úřad dostatečnými odbornými znalostmi nedisponuje, jej doplňují dotčené správní orgány, do jejichž působnosti daná oblast právní regulace spadá (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, publ. pod č. 2167/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, publ. pod č. 1786/2009 Sb. NSS).

[59] Skutečně se může jevit nestandardní, že by obecný stavební úřad, který standardně vede stavební řízení (s výjimkou speciálních staveb), mohl ve speciálním stavebním řízení vystupovat v pozici dotčeného orgánu. Vysvětlení však spočívá právě ve zvláštní povaze speciálních staveb a specifické odbornosti nutné při rozhodování ve stavebním řízení týkajícího se těchto staveb. Pokud by zákonodárce nezvolil koncepci stanovenou v § 15 stavebního zákona a nepřesunul by u těchto staveb působnost vést stavební řízení na speciální stavební úřady, stavební řízení by prováděly obecné stavební úřady a Ministerstvo dopravy by se ke stavbám dálnic vyjadřovalo z pozice dotčeného orgánu. Vzhledem k tomu, že takové stanovisko ministerstva by v případě těchto staveb bylo značně rozsáhlé a jeho podmínky by v konečném důsledku tvořily převážnou část samotného stavebního povolení, přenesl zákonodárce působnost vést stavební řízení právě na Ministerstvo dopravy, které v oblasti povolování staveb dálnic disponuje potřebnou odborností a specifickými znalostmi ohledně těchto staveb. Role ministerstva a stavebního úřadu se tak de facto „prohodila“ a z vysoce specializovaného odborného orgánu se stal speciální stavební úřad, zatímco obecný stavební úřad se dostal do pozice dotčeného orgánu. Pro rozhodnutí speciálního stavebního úřadu vydává závazné stanovisko, které ověřuje splnění podmínek územního rozhodnutí. Pro posouzení problematiky plnění podmínek územního rozhodnutí přitom obecný stavební úřad disponuje odbornými kompetencemi (znalostmi lokality a místních poměrů, zkušenostmi z průběhu řízení o umístění záměru stavby), které speciální stavební úřad postrádá; ten je profesionálem v oblasti dálničních staveb, nicméně nemá potřebné znalosti z řízení územního. Požadavky na dotčený orgán vyplývající z výše citované judikatury jsou tedy i v nyní projednávaném případě splněny.

[60] Nejvyšší správní soud uzavírá, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu: je úkonem učiněným obecným stavebním úřadem jakožto správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (§ 15 odst. 2 stavebního zákona, věta druhá, za středníkem), jehož obsahem je speciální stavební úřad vázán. V rámci řízení o rozkladu proto měl proběhnout jeho přezkoumání podle § 149 odst. 4 správního řádu, směřovaly-li námitky stěžovatele i proti obsahu tohoto stanoviska. Pokud si ministr dopravy v projednávaném případě v řízení o rozkladu nevyžádal od krajského úřadu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska obecného stavebního úřadu, tedy v daném případě nezbytný a závazný podklad pro jeho rozhodnutí, postupoval v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu a zatížil tak řízení vadou. (...)“

Z uvedených závěrů vychází Nejvyšší správní soud i v nynějším případě a neshledává žádný důvod se od nich odchýlit. Skutečnost, že v tomto případě nerozhodovalo jako speciální stavební úřad Ministerstvo dopravy, ale Městský úřad Lovosice, odbor dopravy a silničního hospodářství, neboť předmětem stavebního povolení nebylo vlastní těleso dálnice D8, ale pouze navazující stavby přeložek či jiných úprav silnic III. třídy a místních či veřejně přístupných účelových komunikací [k tomu srov. § 40 odst. 2 písm. c) a odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů] na citovaných závěrech nic nemění.

Pokud si tedy Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (nadřízený správní orgán speciálního stavebního úřadu), v projednávaném případě v řízení o odvolání nevyžádal od Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (nadřízený správní orgán obecného stavebního úřadu), potvrzení nebo změnu závazného stanoviska obecného stavebního úřadu, tedy v daném případě nezbytný a závazný podklad pro své rozhodnutí, postupoval v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu a zatížil tak odvolací řízení vadou.

V souvislosti se svým citovaným rozsudkem ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že v tomto rozsudku zdejší soud dospěl na základě konkrétních okolností případu a argumentace stěžovatele (žalobce) v uvedené věci k závěru, že předmětná procesní vada (nesprávné posouzení povahy souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona a neprovedení jeho přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu) sama o sobě neměla vliv na zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí a nebyla tedy důvodem pro jeho zrušení soudem. Na druhou stranu je třeba brát v potaz zmíněné konkrétní okolnosti každého případu, jakož i procesní aktivitu a argumentaci účastníků řízení. V daném případě se stěžovatel omezil pouze na kasační námitku, podle níž souhlas obecného stavebního úřadu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona není závazným stanoviskem. Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že uplatněnými kasačními námitkami je soud vázán, přičemž předmětnou námitku je nutno považovat za nedůvodnou. Naopak námitku, podle níž by vada řízení spočívající v porušení § 149 odst. 4 správního řádu neměla v daném případě za následek nezákonnost rozhodnutí stěžovatele o věci samé, stěžovatel v kasační stížnosti neuplatnil a Nejvyšší správní soud se tedy touto otázkou nemůže zabývat.

Druhý z důvodů, pro který krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil, stěžovatel v kasační stížnosti nenapadl vůbec a, jak již bylo uvedeno výše, nemohl se tedy Nejvyšší správní soud ani otázkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu zabývat a učinit ji předmětem svého přezkumu.

Zdejší soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však nplyne, že by mu tyto náklady vznikly a rovněž náhradu nákladů řízení nepožadoval. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jim vznikly náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. listopadu 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu