



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Vizovické vrchy, z. s.**, se sídlem Lázeňská 1104, Vizovice, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2018, č. j. KUZL 61372/2018, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, **II) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, a **III) Spolek pro ekologii Kostelec**, se sídlem Přehradní 346, Kostelec, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 3. 2019, č. j. 38 A 6/2018 - 94,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Holešov (dále jen „speciální stavební úřad“) ze dne 16. 5. 2018, č. j. HOL-13676/2018/ISÚ/rs, jímž byla povolena stavba celkem 23 stavebních objektů navazujících na stavbu dálnice D 49 Hulín – Fryšták.

[2] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že speciální stavební úřad byl povinen postupovat podle § 9b zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění novely č. 39/2015 Sb., účinné ode dne 1. 4. 2015, a zveřejnit veškeré dokumenty a informace uvedené v tomto ustanovení.

[3] Vyšel z toho, že přechodná ustanovení k novele sice jsou založena na tzv. nepravé retroaktivitě a nová procesní úprava se tak obecně použije ode dne její účinnosti, ve vztahu k informační povinnosti podle § 9b zákona však obsahují speciální úpravu. Podle té jsou příslušné úřady povinny splnit informační povinnost do 30 dnů ode dne účinnosti novely, ledaže již uplynula lhůta pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení a připomínek.

[4] Mezi účastníky bylo nesporné, že stavební řízení vedené v nynější věci má charakter tzv. navazujícího řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 4. 2015, že bylo zahájeno podáním žádosti dne 26. 3. 2014, že speciální stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení veřejnou vyhláškou zveřejněnou na úřední desce dne 8. 4. 2014, ve které stanovil s odkazem na § 112 odst. 2 zákona lhůtu 10 dnů pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů a námitek účastníků řízení, a že tato lhůta uplynula v souladu s pravidly pro doručování veřejnou vyhláškou (§ 25 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů) dne 4. 5. 2014.

[5] Krajský soud proto uzavřel, že ke dni 1. 4. 2015 již uplynula lhůta pro stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky a speciální stavební úřad proto neměl povinnost postupovat podle nového § 9b zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[6] Nad rámec dodal, že stěžovatel netvrdil, jaká újma mu v důsledku tvrzeného porušení informační povinnosti měla vzniknout. I pro něj jako spolek z řad dotčené veřejnosti přitom platí, že je legitimován dovolávat se takové nezákonnosti, která se projevila v jeho právní sféře a zasáhla práva, která mu přísluší. V žalobě sice tvrdil, že v důsledku namítaného pochybení se nemohl řádně přihlásit do navazujícího řízení, ze spisu však plyne, že se řízení účastnil, byť až ve fázi odvolacího řízení, a jeho námitky byly zohledněny. Z ničeho neplyne, že by jej nezveřejnění informací podle § 9b odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jakkoli omezilo při výkonu procesních práv.

[7] Dále se zabýval námitkou, zda žalovaný měl postupovat podle § 149 odst. 5 (do 31. 12. 2017 odst. 4) správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu příslušnému k jeho vydání. Vyhodnotil ji jako nedůvodnou.

[8] Uvedené zákonné ustanovení ukládá odvolacímu správnímu orgánu takovou povinnost v situaci, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska. Stěžovatelovo odvolání však neobsahovalo žádnou námitku, která by do obsahu některého závazného stanoviska směřovala. Část odvolání, ve které je uvedeno: „*Jestliže by však výše uvedené námitky nestačily ke zrušení napadeného stavebního povolení, pak odvolatel žádá nadřízený správní orgán o přezkum všech závazných stanovisek, které byly podkladem rozhodování*“, odvolací námitku nepředstavuje. Postup podle § 149 odst. 5 správního řádu tedy nebyl nezbytný a navíc ani žádoucí, neboť by vedl k neúměrnému a bezdůvodnému prodlužování řízení.

[9] V žalobě vznesené námitky proti obsahu podkladových aktů pak vyhodnotil jako nepřipustné, neboť nebyly řádně uplatněny v odvolacím řízení. Pro soudní přezkum správních rozhodnutí platí podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků, a to také pro závazná stanoviska tvořící podklad napadeného rozhodnutí.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti

[10] Stěžovatel zaprvé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný nebyl povinen postupovat podle nového § 9b zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[11] Upozornil, že podle § 9c téhož zákona může veřejnost v navazujícím řízení uplatňovat připomínky k záměru a správní orgán má povinnost se s nimi vypořádat. Vypršení lhůty dle speciálního přechodného ustanovení – čl. II odst. 2 zákona č. 39/2015 Sb. – je vázáno nejen na možnost uplatnění námitek, ale také připomínek.

[12] Má za to, že krajský soud nesprávně interpretoval veřejnou vyhlášku ze dne 8. 4. 2014, neboť o připomínkách se zde nic neuvádí, dne 1. 4. 2015 proto nemohla uplynout lhůta k jejich podání. Tehdejší právní úprava institut připomínek ve stavebním řízení ani neznala.

[13] Jelikož před účinností zákona č. 39/2015 Sb. nebylo možné v předmětném řízení podávat připomínky, speciální stavební úřad měl po nabytí účinnosti tohoto zákona bezesbytku aplikovat §9b až 9d uvedeného zákona, to se však nestalo, neboť nezveřejnil informace dle § 9b odst. 1 a neumožnil veřejnosti podávat připomínky, jak to vyžaduje § 9c odst. 1 tohoto zákona.

[14] Stěžovatel doplnil, že povinnost postupovat podle nové úpravy vyplývá též z § 184b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění novely č. 225/2017 Sb., účinné od 1. 1. 2018, která je na nynější věc použitelná s ohledem na čl. II bod 13. jejích přechodných ustanovení.

[15] Na druhém místě zopakoval důvody, pro které má za to, že žalovaný byl povinen postupovat podle § 149 odst. 5 (do 31. 12. 2017 odst. 4) správního řádu.

[16] Poukázal, že podle judikatury (konkrétně rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2011, č. j. 10 A 149/2010 – 74) postačuje, směřuje-li odvolání proti obsahu stanoviska, tj. lze-li z jeho obsahu dovodit, že odvolatel s obsahem stanoviska nesouhlasí. Stěžovatel se domnívá, že tento požadavek splnil, neboť žádostí o přezkum všech závazných stanovisek nepochybně vyjádřil svůj nesouhlas s jejich obsahem.

[17] Uvedl, že v odvolacím řízení běžně dochází k tomu, že závazné stanovisko je změněno z úřední povinnosti, tedy i nesprávný názor odvolatele může iniciovat změnu závazného stanoviska. Je nežádoucí, aby přezkum iniciovaly pouze konkrétní důvody, neboť by to vedlo ke generování zástupných či zjevně nesmyslných námitek.

[18] Podotkl také, že správní řízení trvalo téměř pět let a přezkum závazných stanovisek by je nijak zásadně neprodloužil (pokud by byla dodržena zákonná lhůta 30 dní).

[19] Má za to, že jeho názor podporuje též stanovisko předsedy NSS ze dne 27. 11. 2018, č. j. Sleg 23/2018 – 12, k návrhu novely zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon). Stěžovatel v této souvislosti zdůraznil, že účastník řízení je povinen uvést v odvolání námitky, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje závazné stanovisko za nezákonné a nesprávné. Nadřízený správní orgán pak přezkoumává soulad napadeného závazného stanoviska s právními předpisy a správnost v rozsahu odvolacích námitek. Opuštění tohoto principu a jeho nahrazení vázaností námitek odvolatele je příkladem ohrožení vymahatelnosti práva. Pokud totiž správní orgán při projednávání odvolání zjistí, že závazné

stanovisko je stíženo vadou, pro kterou je třeba jej zrušit, nemohl by tak učinit z moci úřední v rámci tohoto přezkumu, ale musel by zahájit samostatné „přezkumné řízení“.

[20] Zatřetí brojil proti tomu, že krajský soud se věcně nezabýval námitkami proti podkladovým aktům. Nemůže mu být kladeno k tíži, že je podrobněji nerozporoval a učinil tak až v žalobě. S ohledem na novou úpravu § 4 odst. 9 stavebního zákona, účinnou od 1. 1. 2018 a na nynější věc aplikovatelnou na základě čl. II bodu 13. přechodných ustanovení novely č. 225/2017 Sb., nebylo možné závazné stanovisko v odvolacím řízení změnit či zrušit, pokud bylo starší než 1 rok. Všechna stěžovatelem napadaná závazná stanoviska přitom v době vydání stavebního povolení starší byla.

[21] Závěrem stěžovatel vznesl námitky proti procesnímu postupu krajského soudu. První pochybení spatřuje v tom, že krajský soud nevyzval spolek Egeria, z. s., k oznámení, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, v důsledku čehož mu znemožnil tato práva uplatňovat. Dále má za to, že nynější věc měla být spojena s věcí vedenou u krajského soudu pod sp. zn. 38 A 7/2018, o žalobě Egeria, z. s., proti totožnému rozhodnutí žalovaného. Na podporu svého posledně uvedeného názoru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 35/2008 – 163.

III. Vyjádření žalovaného

[22] Žalovaný stejně jako krajský soud má zato, že s ohledem na přechodná ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. nebylo povinností speciálního stavebního úřadu plnit informační povinnost podle nového § 9b odst. 1.

[23] Vzhledem k tomu, že speciální stavební úřad rozhodoval na základě podkladů shromážděných ke dni 8. 3. 2017 a projednání těchto podkladů bylo ukončeno před 1. 1. 2018, nebylo případné postupovat podle § 184b stavebního zákona, ve znění účinném právě od 1. 1. 2018. Související námitka byla navíc poprvé uplatněna až v řízení o kasační stížnosti.

[24] Žádost o přezkum závazných stanovisek, vznesená v odvolání, nesplňovala základní předpoklady pro to, aby byla vyhodnocena jako námitka; neobsahovala totiž ani náznak výhrady proti obsahu některého ze závazných stanovisek. Za těchto okolností nebyl důvod postupovat podle § 149 odst. 5 (do 31. 12. 2017 odst. 4) správního řádu.

[25] Žalovaný žádosti spolků o postoupení všech závazných stanovisek k přezkumu nadřízenými orgány vyhodnotil jako obstrukční. Všechny spolky, které se stavebního řízení účastnily, mají dlouholeté zkušenosti na úseku ochrany přírody a veřejného zdraví, byly tedy schopny námitky proti závazným stanoviskům řádně formulovat. V této souvislosti dodal, že ani není zřejmé, jak by se všechna závazná stanoviska mohla dotýkat zájmů, které spolky hájí.

[26] K otázce soudního přezkumu závazných stanovisek uvedl, že konstrukce prezentovaná v kasační stížnosti nemá oporu v právních předpisech, a krajský soud postupoval v souladu se zákonem.

[27] Nesouhlasí ani s výtkami stěžovatele týkajícími se procesního postupu krajského soudu. Pokud se spolek Egeria chtěl nynějšího řízení účastnit, mohl související námitky vznést již v řízení před krajským soudem, neboť jeho předseda Miroslav Mach je též předsedou stěžovatele a účastnil se ústního jednání dne 18. 3. 2019. Ke spojení věcí (nynější věci a řízení o žalobě podané Egeria, z. s.) nebyl důvod, neboť žaloby byly opřeny o rozdílné důvody a bylo možné očekávat rozdílný procesní postup krajského soudu.

pokračování

[28] Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Vyjádření spolků v postavení osob zúčastněných na řízení

[29] Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu se stejně jako stěžovatel domnívá, že nebylo stěžovatelovou povinností uvést v odvolání konkrétní důvody, pro které žádá přezkum závazných stanovisek. Ke kasační argumentaci doplnil výčet stavebních řízení, ve kterých bylo dle jeho názoru postupováno rozdílně, a podotkl, že odvolací orgán sám nemůže rozhodnout, jakým způsobem naloží se žádostí o přezkum závazného stanoviska; to přísluší pouze nadřízeným orgánům dotčených orgánů.

[30] Ve shodě se stěžovatelem je názoru, že mělo dojít ke spojení výše zmíněných věcí, opačný postup vytvořil chaos. Pokud by došlo ke spojení věcí, bylo by irelevantní, který ze žalobců měl se svou žalobou úspěch, a v případě zrušení napadeného rozhodnutí by oba měli právo na náhradu nákladů řízení.

[31] K vyjádření žalovaného ohledně účelovosti jednání spolků uvedl, že mnohá ze závazných stanovisek se na první pohled týkala ochrany životního prostředí, a pokud měl žalovaný pochybnosti, mohl se spolků dotázat, na základě jakých důvodů považují to které stanovisko přílehlavé jejich zájmu. Má navíc za to, že podle § 149 odst. 5 (do 31. 12. 2017 odst. 4) správního řádu může kterýkoli z účastníků řízení žádat o přezkum kteréhokoli závazného stanoviska, jak ostatně i on v minulosti činil (k čemuž dodal konkrétní příklady).

[32] Spolek pro ekologii Kostelec ve svém vyjádření uvedl, že s kasační stížností souhlasí.

V. Vyjádření Ředitelství silnic a dálnic ČR

[33] Ředitelství silnic a dálnic se ztotožňuje se závěrem, dle kterého nebyl důvod postupovat podle nové úpravy § 9b až § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť v době nabytí účinnosti tohoto zákona již uplynula lhůta pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení a připomínek. Podle přechodných ustanovení proto mělo být v řízení pokračováno podle dosavadních předpisů. Dále odkázalo na argumenty žalovaného a krajského soudu, se kterými plně souhlasí, a zvláště zdůraznilo, že se stěžovatel (odvolacího) řízení zúčastnil.

[34] K námitce týkající se neprovedení přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení zejména zdůraznilo, že příslušná námitka byla formulována zcela obecně. V dalším odkázalo na vyjádření žalovaného, se kterým se ztotožňuje i v tomto bodě.

[35] Zamítnutí soudního přezkumu závazných stanovisek pak vychází z procesní pasivity v odvolacím řízení.

[36] Poukaz stěžovatele na to, že spolek Egeria nebyl informován o stěžovatelově žalobě, je dle jeho soudu zcela nepodstatný, neboť tento spolek podal proti rozhodnutí žalovaného vlastní žalobu a následně se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností (řízení již bylo pravomocně skončeno). Stěžovatel se navíc soustředí na pouhé tvrzení o porušení právních předpisů, netvrdí však dotčení svých veřejných subjektivních práv. Ředitelství silnic a dálnic také zopakovalo zmínku žalovaného, že předseda stěžovatele a zmíněného spolku je totožnou osobou, přesto žádnou námitku v průběhu jednání nevznesl.

[37] Ke spojení věci ke společnému projednání a rozhodnutí podle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), uvedlo, že se nejedná o povinnost, ale možnost soudu. Oba spolky argumentovaly ve svých žalobách odlišně, a důvod ke spojení tedy nebyl dán. Věc žalobce – spolku Egeria již navíc byla skončena, a to jak na úrovni krajského, tak Nejvyššího správního soudu (kasační stížnost spolku byla odmítnuta).

[38] Navrhlo proto zamítnutí kasační stížnosti.

VI. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[39] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násled. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[40] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[41] Na úvod považuje za vhodné uvést, že argumentace stěžovatele uplatňovaná v nynější věci je mnohdy pouze formální, není zřejmý její praktický dopad do stěžovatelových práv a tedy ani to, co jí sleduje.

[42] Dobrým příkladem je hned první skupina kasačních námitek, vztahující se k otázce postupu podle § 9b až § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění novely č. 39/2015 Sb. Stěžovatel opakuje, že speciální stavební úřad nesplnil informační povinnost v intencích § 9b, v důsledku čehož veřejnosti znemožnil podávat připomínky podle § 9c. Nijak však nereaguje na výstižný poukaz krajského soudu, že mu přísluší hájit pouze svá vlastní práva, přičemž je nepochybné, že v nynější věci podal odvolání, na základě kterého s ním bylo jednáno jako s účastníkem řízení, měl možnost vznést veškeré námítky, které k věci měl, a žalovaný byl povinen se s těmito námítkami vypořádat. Ze spisu ani z tvrzení stěžovatele tedy nevyplývá, jak mohlo namítané pochybení zasáhnout do jeho práv.

[43] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje také se závěrem, že speciální stavební úřad nebyl v nynější věci povinen postupovat podle nové úpravy § 9b zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[44] Novela č. 39/2015 Sb. zavedla úpravu tzv. navazujícího řízení, nově definovaného v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Správní orgán je v navazujícím řízení mj. povinen zveřejňovat informace vyjmenované v § 9b odst. 1 zákona (např. informace o předmětu a povaze rozhodnutí, které má být v navazujícím řízení vydáno, o tom, kde se lze seznámit s dokumenty pořízenými v průběhu posuzování, které byly zveřejněny podle § 16, či informace o podmínkách zapojení veřejnosti do řízení). Podle § 9c odst. 1 zákona ve znění citované novely může veřejnost v navazujícím řízení uplatňovat připomínky k záměru, se kterými se správní orgán vypořádá v odůvodnění svého rozhodnutí (odst. 2 téhož ustanovení).

[45] Vzhledem k tomu, že stavební řízení bylo v nynější věci zahájeno před účinností novely (tj. před 1. 4. 2015), pro účely aplikace nové úpravy jsou podstatná její přechodná ustanovení, konkrétně jejich bod 2. Podle něj platí, že *[n]a navazující řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se použijí § 9a odst. 4 a 5 a § 9b až 9d zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném*

pokračování

ode dne nabytí účinnosti. Do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona zajistí správní úřad příslušný ke vedení navazujícího řízení zahájeného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, které dosud nebyly zveřejněny, pokud již neuplynula lhůta pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení a připomínek (zvýraznění přidal NSS).

[46] Mezi účastníky je nesporné, že speciální stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení veřejnou vyhláškou zveřejněnou na úřední desce dne 8. 4. 2014, ve které stanovil desetidenní lhůtu pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů a námitek účastníků řízení, a že tato lhůta uplynula dne 4. 5. 2014. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že lhůta, se kterou počítá zvýrazněná část přechodných ustanovení a jejíž konec je podstatný pro rozlišení, která navazující řízení se budou řídit novým § 9b odst. 1, uplynula před nabytím účinnosti novely. V nynějším řízení tedy speciální stavební úřad neměl povinnost postupovat podle tohoto ustanovení.

[47] Stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje, že přechodné ustanovení hovoří o lhůtě *pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení a připomínek*, přičemž podle dosavadní právní úpravy nebylo podávání připomínek ze strany veřejnosti možné. Dovozuje z toho, že podávání připomínek mělo být i v nynější věci možné, a závěr o aplikaci dosavadní právní úpravy označuje za chybný.

[48] Tato konstrukce je mylná, neboť dovozuje právo podávat připomínky z přechodných ustanovení, jejichž účelem a obsahem je pouze vymezení temporálních účinků novely zákona, nikoli zakládání nových práv či procesních povinností. Bylo by navíc nesmyslné, aby zákonodárce vkládal do přechodných ustanovení pravidlo, jehož aplikaci by současně prakticky vyloučil; tímto způsobem přechodná ustanovení vykládat nelze.

[49] Stěžovatel ve své argumentaci také pomíjí, že v některých navazujících řízeních ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 4. 2015 [viz poznámku pod čarou 1a)], se i podle dosavadních předpisů neuplatňovaly námitky, ale připomínky, a to např. v řízení o stanovení dobývacího prostoru [viz § 27 odst. 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Lze předpokládat, že přechodná ustanovení právě proto počítají se lhůtou pro uplatnění závazných stanovisek, námitek i připomínek; dopadají totiž na navazující řízení obecně. V návaznosti na to, o jaké navazující řízení jde, pak v konkrétním případě nemusí připadat v úvahu užití veškerých zmíněných kategorií.

[50] Nejvyšší správní soud proto vyhodnotil související argumenty stěžovatele jako nedůvodné a naopak přisvědčil závěru krajského soudu.

[51] Pro úplnost dodává, že se nezabýval námitkou, dle které měl speciální stavební úřad povinností upravené v § 9b a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění od 1. 4. 2015, na základě stavebního zákona (konkrétně § 184b ve znění od 1. 1. 2018), jelikož tato byla poprvé uplatněna v kasační stížnosti a je proto nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[52] Následně se věnoval otázce, zda žalovaný byl na základě podaného odvolání povinen postupovat podle § 149 odst. 5 (do 31. 12. 2017 odst. 4, od 1. 1. 2021 odst. 7), věty první, správního řádu, podle které *[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*. Konkrétně jde o to, zda odvolání *směřovalo proti obsahu závazného stanoviska*.

[53] Je nesporné, že stěžovatel v odvolání k závazným stanoviskům uvedl jedinou větu: „*Jestliže by však výše uvedené námitky nestačily ke zrušení napadeného stavebního povolení, pak odvolatel žádá nadřízený správní orgán o přezkum všech závazných stanovisek, které byly podkladem rozhodování.*“

[54] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že odvolání *proti obsahu* žádného ze závazných stanovisek nesměřovalo. Je evidentní, že neobsahovalo jedinou námitku nezákonnosti či věcné nesprávnosti závazného stanoviska, dokonce v něm není uvedeno, že by se stěžovatel domníval, že některé závazné stanovisko takovou vadou trpí. Jediné, co uvedl, byla zcela obecná (a navíc podmíněná) žádost o jejich přezkum. Za těchto okolností nebyl žalovaný povinen postupovat podle § 149 odst. 5 správního řádu.

[55] Odkaz na rozsudek městského soudu sp. zn. 10 A 149/2010 stěžovatelovu argumentaci nepodporuje. Městský soud v něm kladl důraz na to, jaký je skutečný obsah podání, bez ohledu na to, jak je označeno (§ 37 odst. 1, věta druhá, správního řádu). Proto vzal za rozhodující, co bylo obsahem námitek účastníků řízení, nikoli to, že výslovně neuvedli, že požadují postup podle § 149 odst. 5 správního řádu. Nejvyšší správní soud s tímto přístupem plně souhlasí, pokud jej však aplikuje na nynější věc, dochází k opačnému závěru než stěžovatel. Skutečným obsahem jím podaného odvolání totiž nebyly výtky proti závazným stanoviskům, jejichž přítomnost je z pohledu citovaného ustanovení podstatná, ale pouze formální vyjádření o požadavku na přezkum, které naopak významné není.

[56] Poukaz na to, že i na základě obecné žádosti o přezkum může dojít k přezkumu závazného stanoviska z moci úřední, se mýjí s podstatou sporu v nynější věci. Na základě žalobního bodu formulovaného stěžovatelem se totiž krajský soud (zcela správně) zabýval otázkou, zda odvolání směřovalo proti obsahu závazného stanoviska, čímž byl vytyčen také prostor pro otázky řešené v řízení o kasační stížnosti (viz § 75 odst. 2 a § 104 odst. 4 s. ř. s.). Nelze navíc připustit, aby stěžovatel tímto způsobem obcházel důsledky vlastní procesní nečinnosti, a to obzvláště za situace, kdy ani v průběhu soudního řízení neuvedl jediný pádný argument svědčící o tom, že některé ze souhlasných stanovisek nemělo být vydáno.

[57] Tím se Nejvyšší správní soud dostává k námitkám přípustnosti žalobních bodů týkajících se podkladových aktů.

[58] Stěžovatel v žalobě brojil proti těmto podkladovým aktům: (i.) koordinovanému závaznému stanovisku Městského úřadu Holešov ze dne 21. 8. 2013, č. j. HOL-154/14768/2013/KZS, (ii.) rozhodnutí Městského úřadu Holešov ze dne 25. 3. 2004, č. j. ŽP/3768b/2004/Ba, kterým byl udělen souhlas k zásahu do krajinného rázu, (iii.) rozhodnutí Městského úřadu Holešov ze dne 30. 3. 2004, č. j. ŽP/3768a/2004/Ba, kterým bylo vydáno závazné stanovisko k zásahu do vodních toků jako významných krajinných prvků, (iv.) závaznému stanovisku Městského úřadu Holešov ze dne 15. 2. 2010, č. j. ŽP/792/3433/2010/PP, kterým byl vydán souhlas k zásahu do významného krajinného prvku vodního toku, (v.) koordinovanému závaznému stanovisku Městského úřadu Kroměříž ze dne 18. 10. 2013, č. j. MeUKM/ 062191/2013/0464/13, (vi.) souhlasu Městského úřadu Holešov ze dne 12. 8. 2013, č. j. HOL-15066/2013/SÚ/TN, podle § 15 odst. 2 stavebního zákona a (vii.) totožného souhlasu ze dne 27. 2. 2015, č. j. HOL-2860/2015/SÚ/RS.

[59] Podstatou souvisejících žalobních námitek bylo tvrzení o nepoužitelnosti podkladových aktů, a to proto, že: se netýkaly dokumentace z března 2014, která byla rozhodná pro stavební řízení (koordinované závazné stanovisko pod bodem i., souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona pod bodem vi.), byly vydány pro jiná řízení, v jiné době a podle jiné dokumentace

pokračování

(rozhodnutí pod body ii., iii. a iv.), byly vydány pro jiné stavební objekty, než pro objekty řešené napadeným stavebním povolením (stanovisko pod bodem v.), není zřejmé, jak bylo stavebním úřadem ověřeno dodržení podmínek územního rozhodnutí (souhlasu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona pod body vi. a vii.). K souhlasům podle § 15 odst. 2 stavebního zákona stěžovatel dále uvedl, že o jedné věci nelze rozhodnout dvakrát.

[60] Stěžovatel nerozporuje, že tyto námitky uplatnil až v žalobě. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že v soudním řízení se jedná o nepřijatelné námitky, avšak z důvodu, že stavební řízení je ovládáno koncentrační zásadou (§ 112 odst. 2 stavebního zákona), proto nelze nové námitky uplatňovat až v rámci soudního přezkumu, jelikož by tím došlo k popření zákonné úpravy (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 68/2020 – 53).

[61] Nejvyšší správní soud v této souvislosti také koriguje dílčí závěr (či spíše zmínku) krajského soudu, že námitky směřovaly *do obsahu* podkladových aktů. Takové námitky se totiž vyznačují tím, že k jejich posouzení je třeba odborných znalostí. Stěžovatel přitom nenapadá důvody, které dotčené orgány vedly k vydání souhlasných stanovisek, ale vznáší námitky formálního typu, k jejichž posouzení by byl – v případě uplatnění v odvolacím řízení – způsobilý sám žalovaný. V soudním řízení – pokud by byly přípustně uplatněny – by si o nich mohl učinit úsudek sám soud, aniž by potřeboval vyjádření osoby disponující odbornými znalostmi; ostatně ani stěžovatel evidentně nepovažoval za potřebné své žalobní argumenty dokládat odborným vyjádřením či znaleckým posudkem (k charakteristice námitek směřujících do obsahu závazného stanoviska viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 Azs 446/2019 - 30).

[62] Uvedené pochybení je v kontextu odůvodnění napadeného rozsudku pouhou nepřesností, která nemá vliv na jeho zákonnost. Jedná se však o závěr podstatný z pohledu kasační námitky, kterou stěžovatel reagoval na závěr krajského soudu o nepřijatelnosti svých souvisejících námitek, tedy tvrzení, že uplatnění těchto bodů již v odvolacím řízení by bylo nesmyslné, neboť všechny napadené podkladové akty byly v době vydání stavebního povolení starší než jeden rok a na základě § 4 odst. 9 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018, tak byla jejich změna či zrušení vyloučena. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení se týká postupu orgánu nadřízeného dotčenému orgánu podle § 149 odst. 4, respektive 5 správního řádu, nemůže mít dopad na závěr o nepřijatelnosti sporných námitek a Nejvyšší správní soud se jeho výkladem v nynější věci pro nadbytečnost nezabýval.

[63] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k námitkám nezákonnosti procesního postupu krajského soudu v řízení o žalobě.

[64] V první řadě se jedná o námitku opomenutí osoby zúčastněné na řízení – spolku Egeria, který dle stěžovatele nebyl krajským soudem informován o vedení nynějšího řízení a možnosti uplatňovat v něm svá práva v intencích § 34 odst. 3 s. ř. s., v důsledku čehož měl být zkrácen na svých souvisejících právech.

[65] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předně podotýká, že stěžovatel touto námitkou nechrání svá práva a neuvádí, proč má jím tvrzená vada vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že opomenutí informovat a vyzvat potenciální osobu zúčastněnou na řízení však může být dle okolností vadou s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. vadou, ke které by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s., pro úplnost se k této otázce vyjádří.

[66] Důvodem neopodstatněnosti námitky je skutečnost, že krajský soud potenciální osoby zúčastněné na řízení informoval o vedení řízení a vyzval je ke sdělení, zda budou uplatňovat

svá související práva, a to výzvou ze dne 28. 1. 2019, č. j. 38 A 6/2018 – 57, která byla na základě opatření předsedkyně senátu doručována podle § 42 odst. 4 s. ř. s. vyvěšením na úřední desce krajského soudu. Spolek Egeria tedy dostal možnost se do řízení přihlásit, této možnosti však nevyužil, a proto se osobou zúčastněnou na řízení nestal (viz § 34 odst. 1 s. ř. s.).

[67] Zadruhé stěžovatel namítá procesní vadu spočívající v tom, že nynější věc měla být spojena s věcí spolku Egeria v pozici žalobce, směřující proti stejnému rozhodnutí žalovaného (řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 38 A 7/2018).

[68] Stěžovatel má pravdu v tom, že podání více samostatných žalob proti témuž správnímu rozhodnutí představuje případ, kdy je vhodné přistoupit ke spojení věcí podle § 39 odst. 1 s. ř. s. (*Samostatné žaloby směřující proti témuž rozhodnutí anebo proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání*). Stejně tak lze souhlasit s tím, že pokud v jednom z řízení dojde ke zrušení napadeného správního aktu, vznikne tím nepříznivá procesní situace.

[69] Na druhou stranu však pomíjí, že spojení věcí podle citovaného ustanovení je fakultativní, a zejména pak nereflektuje, že tento krok nemohl mít v nynější věci dopad do práv stěžovatele a nemohlo se jednat o vadu s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Věc stěžovatele byla rozhodnuta jako první (a to dne 18. 3. 2019, kdežto ve věci sp. zn. 38 A 7/2018 bylo rozhodnuto až dne 6. 9. 2019) a jeho žaloba tedy byla věcně projednána bez ohledu na výsledek dosud běžícího řízení žalobce Egeria. Žaloba spolku Egeria byla následně také zamítnuta (rozsudek ze dne 6. 9. 2019, č. j. 38 A 7/2018 – 88), z pohledu řízení o žalobách tedy nemohlo dojít k procesním komplikacím, na které stěžovatel upozorňuje. Nejvyšší správní soud navíc rozhoduje o kasační stížnosti v době, kdy již bylo skončeno řízení o kasační stížnosti spolku Egeria proti rozsudku sp. zn. 38 A 7/2018, která byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta (usnesení ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 As 371/2019 – 26).

[70] Ani tato námitka proto nebyla důvodná.

[71] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že nepřehlédl, že oba spolky (tj. stěžovatel i Egeria, z. s.) jsou personálně propojené. Není sice pravda, že by předsedou obou z nich byl M. M.; ze spolkového rejstříku plyne, že je předsedou pouze spolku Egeria. Ze soudního spisu je nicméně zřejmé, že M. M. zastupoval stěžovatele při soudním jednání konaném u krajského soudu dne 18. 3. 2019 (č. l. 90 spisu krajského soudu) na základě zmocnění prokázaného plnou mocí udělenou předsedou stěžovatele (č. l. 79 spisu krajského soudu), přičemž dle data narození a bydliště je jednoznačně zřejmé, že jde o jednu a touž osobu. Ve spojení se skutečností, že členem stěžovatele je (respektive minimálně k datu 25. 11. 2015 byl) nějaký M. M., jak plyne ze zápisu členské schůze stěžovatele ze dne 25. 11. 2015, založené ve sbírce listin spolkového rejstříku, lze navíc celkem jistě předpokládat, že předseda spolku Egeria je členem stěžovatele. Za těchto okolností se nelze ubránit dojmu o účelovosti vznesených procesních námitek, neboť oba spolky nejen že mohly, ale musely vědět o vedení řízení o jejich žalobách.

VII. Závěr a náklady řízení

[72] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[73] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 a. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému

pokračování

nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti a osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení proto, že jim nevznikly žádné náklady související s plněním povinnosti uložené soudem (žádná taková povinnost jim uložena nebyla).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. února 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu