



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupený JUDr. Vojtěchem Krupkou, advokátem se sídlem Lučanská 5, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 6. 2009, č. j. 59 Ca 7/2009 - 28,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 6. 2009, č. j. 59 Ca 7/2009 - 28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2007, č. j. Stav.4487/07/Br-588/179, vydal Městský úřad Železný Brod na žádost stavebníka, města Železný Brod, stavební povolení na stavbu „*zpevněná plocha za č. p. 18 v Železném Brodě (parkoviště, chodníky, zeleň, veřejné osvětlení, oplocení) Železný Brod, náměstí 3. května*“ na pozemcích p. č. 74, 75, 78 v k. ú. Železný Brod. Předmětem stavebního povolení je stavba parkoviště o celkové kapacitě 29 parkovacích stání, jehož součástí je chodník spojující parkoviště s náměstím 3. května, oplocení, zeleň a veřejné osvětlení.

Žalobce, který je vlastníkem sousedního pozemku p. č. 77 a na něm stojící budovy č. p. 180, napadl stavební povolení odvoláním. Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2007, č. j. OÚPSŘ 202/2007-rozh., žalovaný odvolání zamítl a stavební povolení potvrdil.

Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 14. 11. 2007 u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud mj. konstatoval, že souhlasná stanoviska dotčených správních orgánů, tj. Krajské hygienické stanice Libereckého kraje, Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje, územního odboru Jablonec nad Nisou a Městského úřadu Železný Brod postrádají dostatečné odůvodnění. Zejména pokud jde o souhlasné stanovisko krajské hygienické stanice ze dne 11. 4. 2006, č. j. 904/36/05/217.6, krajský soud zdůraznil, že obsahuje pouze obecné konstatování, že stavba v podstatných bodech vyhovuje požadavkům předpisů v oblasti ochrany veřejného zdraví. Krajský soud považoval takový závěr za nepřezkoumatelný. Žalovaný měl podle krajského soudu reagovat na žalobcovy námitky směřující proti tomuto závaznému stanovisku a vyžádat si jeho doplnění. Krajský soud proto uložil žalovanému, aby v dalším řízení doplnil podklady pro rozhodnutí o nové stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví. Vázán tímto právním názorem krajského soudu žalovaný doplnil podklady pro rozhodnutí o odvolání žalobce a následně rozhodnutím ze dne 13. 11. 2008, č. j. OÚPSŘ 204/2008-330-rozh., odvolání znovu zamítl a stavební povolení potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 22. 1. 2009 u krajského soudu, jenž ji rozsudkem ze dne 22. 6. 2009, č. j. 59 Ca 7/2009 - 28, zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se nemohl podle § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) zabývat žalobními námitkami, které směřovaly proti umístění stavby a územnímu řízení. Pokud jde o žalobní námitky týkající se stanovisek orgánů ochrany veřejného zdraví ke stavbě parkoviště, poukázal krajský soud na to, že si žalovaný po zrušení původního rozhodnutí ze dne 15. 10. 2007 vyžádal od Ministerstva zdravotnictví potvrzení nebo změnu souhlasného stanoviska krajské hygienické stanice. Ministerstvo zdravotnictví potvrdilo závazné stanovisko krajské hygienické stanice stanoviskem ze dne 30. 9. 2008, č. j. 35333/2008-OVZ-32.1.-26.9.08. K námitce žalobce, že Ministerstvo zdravotnictví nepřihlédlo ke skutečnosti, že budova č. p. 180 je v katastru nemovitostí zapsána jako rodinný dům a žalovaný ji užívá výlučně k bydlení, poukázal krajský soud na to, že podle stavebního zákona má být stavba užívána zásadně k účelu, k němuž byla kolaudována. Ministerstvo zdravotnictví nepochybovalo, pokud při hodnocení zdravotních rizik spojených se stavbou vycházelo z účelu, k němuž byla budova č. p. 180 kolaudována. K pochybení nedošlo dle krajského soudu ani tím, že Ministerstvo zdravotnictví neprovedlo žalobcem požadované měření emisí, neboť žádný právní předpis orgánům ochrany veřejného zdraví takovou povinnost neukládá. Žalobní námitka, že parkoviště bude používáno i v nočních hodinách, není podle krajského soudu ničím podložená a jedná se o pouhou spekulaci. Stavba je povolována jako parkoviště pro zaměstnance městského úřadu, takže je předpoklad, že zaměstnanci budou parkoviště využívat pouze po dobu pracovní doby. Parkoviště je navíc chráněno závorou, takže část parkovacích míst bude přístupná jen zaměstnancům stavebníka. Pokud jde o žalobní námitku týkající se kyslíkové stanice stojící v blízkosti vjezdu na parkoviště, uvedl krajský soud, že stanovení ochranného pásma nebylo předmětem stavebního řízení. Projektová dokumentace stavby třímetrové ochranné pásma kyslíkové stanice respektuje a stavební úřad zabezpečil ochranné pásmo stanovením podmínky provádět stavbu v souladu s projektovou dokumentací.

Důvodnou neshledal krajský soud ani žalobní námitku týkající se stanoviska Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje, územního odboru Jablonec nad Nisou, ze dne 4. 11. 2008, č. j. HSLI-449/JN-PR-2008, který vyjádřil souhlas se schválenou projektovou dokumentací. Podle žalobce se hasičský záchranný sbor nevyjádřil k vlivu stavby na kyslíkovou stanici nacházející se na pozemku p. č. 75, k zúžení ochranného pásma kyslíkové stanice, přístupu ke kyslíkové stanici v případě jejího požáru a možnému přenosu sálavého tepla z aut v případě jejich požáru. Podle krajského soudu ze znění § 46 odst. 2 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (dále jen „vyhláška o požární prevenci“) vyplývá závěr, že pokud hasičský záchranný sbor posoudí projektovou dokumentaci a ověří všechny skutečnosti, jak mu to ukládá zákon, a přitom nezjistí z hlediska požární bezpečnosti stavby žádné nedostatky, vydá souhlasné stanovisko bez podmínek a důvodů jeho vydání. Pokud hasičský záchranný sbor vydal ve věci souhlasné stanovisko, znamená to, že žalobcem vznesené námitky posoudil, avšak neshledal ve stavební dokumentaci žádné nedostatky.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Stěžovatel v první řadě namítal, že krajský soud postupoval nesprávně, pokud se řadou žalobních námitek nezabýval s poukazem na to, že nebyly uplatněny v řízení o umístění stavby. Jednalo se konkrétně o posouzení žalobních námitek týkajících se neuveřejnění architektonické a urbanistické podoby záměru v územním řízení, existence stěžovatelových přípojek dešťové a splaškové kanalizace na pozemku určeném ke stavbě parkoviště a sporné hranice mezi stěžovatelovým a stavebníkovým pozemkem. Stěžovatel poukázal na to, že předmětnému stavebnímu řízení předcházelo sloučené stavební a územní řízení, které bylo zahájeno ještě v době účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, během něhož uplatnil své námitky proti stavbě. Toto řízení bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 1. 2007, č. j. OUSPŘ 288/2006, zastaveno. Stavebník následně podal dne 24. 1. 2007 novou žádost o vydání územního rozhodnutí, a to již za účinnosti nového stavebního zákona, podle něhož se účastníkům územního řízení uvedeným v § 85 odst. 2 stavebního zákona doručují písemnosti formou veřejné vyhlášky, nikoliv jednotlivě. Tento postup žalovaného považuje stěžovatel za účelový. V průběhu územního řízení byl stěžovatel těžce nemocen, v důsledku čehož nemohl sledovat úřední desku a nedozvěděl se o zahájení územního řízení. K prokázání tvrzení předložil lékařskou zprávu MUDr. M. R. ze dne 28. 2. 2007. Stěžovatel se domnívá, že by bylo v rozporu s dobrými mravy nepřihlídnout ke shora uvedeným námitkám s odůvodněním, že nebyly uplatněny v územním řízení.

Stěžovatel dále namítal, že došlo k porušení § 87 odst. 2 stavebního zákona, neboť v předmětném řízení nebyla zveřejněna architektonická a urbanistická podoba záměru a jeho vlivu na okolní prostředí. Správní orgány dále pochybily tím, že nezohlednily existenci jeho přípojky dešťové a splaškové kanalizace na pozemcích určených ke stavbě. Dále uváděl, že dosud není dořešena otázka sporné hranice mezi pozemky stěžovatele a stavebníka. Stavební úřad tak dle stěžovatele překročil své pravomoci, když nevyčkal rozhodnutí civilního soudu v dané věci.

Pokud jde o stanoviska orgánů ochrany veřejného zdraví k předmětné stavbě, namítal stěžovatel, že hodnocení vlivu stavby na prostředí je nedostatečné a vychází z mylných informací. Ministerstvo zdravotnictví nezohlednilo všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení vlivů stavby. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že je nezbytné při hodnocení stavby vycházet z účelu, k němuž je dům určen podle kolaudačního rozhodnutí. Dále stěžovatel uváděl, že v posuzované věci měla být vypracována hluková studie. Ministerstva zdravotnictví ve svém stanovisku konstatovalo, že hluchost stavby je přijatelná, tento závěr je však dle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť není jasné, z jakých údajů Ministerstvo zdravotnictví vycházelo. Schválená projektová dokumentace podle stěžovatele také nerespektuje normu TPG 402 01 a ČSN 07 8304.

Stěžovatel dále poukazoval na to, že souhlasné stanovisko hasičského záchranného sboru kraje je nepřezkoumatelné. Výklad § 46 vyhlášky o požární prevenci učiněný krajským soudem je podle názoru stěžovatele nepřijatelně restriktivní. Dotčený orgán nemůže toliko konstatovat souhlas se stavbou, aniž by alespoň odkázal na podklady, z nichž vycházel. Nejen nesouhlas, ale i souhlas musí splňovat požadavek přezkoumatelnosti. Ze závazného stanoviska není zřejmé, jak se dotčený orgán vypořádal s existencí kyslíkové stanice, zastaralé plynové přípojky. Není jasné, zda byla při posuzování vlivu stavby zkoumána možnost přenosu sálavého tepla z aut v případě požáru a existence únikové cesty. Podle projektu kyslíkové stanice mělo ochranné pásmo činit minimálně 11 m, tato hranice byla však v projektové dokumentaci stavby parkoviště bez odůvodnění zmenšena na 3 m. Ochranné pásmo je navíc označeno pouze vodorovným značením na vozovce.

Stěžovatel také navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ovšem tento návrh usnesením ze dne 16. 9. 2009, č. j. 5 As 56/2009 - 58, zamítl.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 7. 2009 uvedl, že krajský soud předmětnou věc posoudil správně, a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Kasační body směřující do umístění stavby nelze podle žalovaného úspěšně namítat až v řízení o kasační stížnosti. Tvrzení o účelovém postupu stavebního úřadu považuje žalovaný za nepodloženou spekulaci, a navíc tyto skutečnosti stěžovatel uplatnil až v rámci podané kasační stížnosti.

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 advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále uvedeném rozsahu důvodná.

V rámci první kasační námítky stěžovatel v podstatě namítá, že mu bylo postupem stavebního úřadu v územním řízení upřeno právo uplatnit v průběhu územního řízení námítky proti umístění stavby, neboť se v důsledku svého špatného zdravotního stavu nemohl seznámit s oznámením o zahájení územního řízení, které bylo v souladu s § 87 odst. 1 stavebního zákona doručováno účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 stavebního zákona veřejnou vyhláškou. Předmětnou námitku ovšem stěžovatel uplatnil až v kasační stížnosti a neuplatnil ji včas a řádně v řízení před krajským soudem, ač tak učinit měl a mohl, tato kasační námitka je tedy dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že předmětná kasační námitka směřuje výlučně proti postupu stavebního úřadu v územním řízení a stěžovatel tak v podstatě jejím prostřednictvím napadá rozhodnutí o umístění předmětné stavby. Takovou námitku však mohl a měl uplatnit prostřednictvím odvolání a případně následně žaloby proti územnímu rozhodnutí. V rámci soudního přezkoumání rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti stavebnímu povolení již tato námitka nemá místo, neboť předmětem nyní posuzované věci není rozhodnutí o umístění stavby, ani územní řízení, jež mu předcházelo.

Zásada koncentrace, kterou je v souladu s § 114 odst. 2 stavebního zákona ovládáno stavební řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008 - 110, www.nssoud.cz), brání tomu, aby se stěžovatel ve stavebním řízení dodatečně domáhal ochrany svých práv a oprávněných zájmů, jejichž ochrany se mohl a měl domáhat již v rámci řízení územního. Nelze proto souhlasit s názorem stěžovatele, že by nepřihlédnutí k námitkám, které měly být uplatněny v územním řízení, odporovalo zákonu či dobrým mravům.

Stěžovatel dále namítá, že v předmětném řízení nebyla zveřejněna architektonická a urbanistická podoba záměru a jeho vlivu na okolní prostředí. Podle § 87 odst. 2 stavebního zákona má žadatel o vydání územního rozhodnutí povinnost zajistit, aby informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, byla bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání, vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to do doby veřejného ústního jednání. Součástí informace je podle citovaného ustanovení i grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru a na jeho vliv na okolí. Ze znění citovaného ustanovení a z jeho systematického zařazení v dílu 5, hlavě III, části třetí stavebního zákona plyne, že povinnost uveřejnění informací o záměru se týká pouze postupu v územním řízení. Předmětná námitka se týká výhradně průběhu územního řízení a lze tak souhlasit se závěrem krajského soudu, že stěžovatel nemohl tuto námitku

úspěšně uplatnit ve stavebním řízení, neboť podle § 114 odst. 2 stavebního zákona se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám účastníků, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení. Uvedenou kasační námitku proto shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

Pokud jde o námitku týkající se existence přípojky dešťové a splaškové kanalizace v místě stavby, považuje Nejvyšší správní soud za klíčovou skutečnost, že stěžovatel své tvrzení o existenci a umístění kanalizačních přípojek nedoložil, přestože k tomu byl přípisem stavebního úřadu ze dne 5. 6. 2006, č. j. Stav.3205/06/Br-622, vyzván. Městský úřad Železný Brod, odbor územního plánování a regionálního rozvoje přitom ve svém písemném stanovisku ze dne 31. 5. 2006, č. j. OÚP-RR/76/06/Mal, uvedl, že přípojka není doložena v dokumentaci stavebního úřadu, její vybudování nebylo projednáno s městem Železný Brod jako vlastníkem dotčeného pozemku a že v katastru nemovitostí není zapsáno věcné břemeno na umístění kanalizační přípojky na pozemcích p. č. 74, 75, 78. Za této situace, kdy nebyla doložena existence ani umístění předmětných přípojek, krajský soud správně poukázal na skutečnost, že stavební úřad zajistil dostatečnou ochranu přípojek před poškozením v průběhu stavebních prací stanovením podmínky č. 11 ve stavebním povolení. Podle této podmínky je povinností stavebníka zajistit před zahájením stavebních prací vytýčení všech nadzemních a podzemních sítí, aby nedošlo k jejich případnému poškození, a dodržovat podmínky jednotlivých správců sítí. Obava stěžovatele, že nemá záruku dodržení tohoto postupu a že obrana proti případnému nedodržení podmínky č. 11 je nejistá, se jeví Nejvyššímu správnímu soudu jako neopodstatněná. Stavební úřad má dostatečné kontrolní (§ 133 a 134 stavebního zákona) i sankční pravomoci (§ 178 odst. 3 písm. e) ve spojení s § 179 písm. c) stavebního zákona a § 180 odst. 3 písm. e) ve spojení s § 181 písm. c) stavebního zákona] k tomu, aby dodržení této podmínky stavebníkem vynutil. Vedle toho se stěžovatel může domáhat ochrany před ohrožením či poškozením přípojek také soukromoprávními prostředky.

Lze poukázat také na § 23 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, podle něhož je podél vodovodních řadů a kanalizačních stok vymezeno ochranné pásmo, v němž lze stavební činnost provádět pouze se souhlasem jejich vlastníka či provozovatele. Tato ochrana se ovšem nevztahuje na vodovodní ani kanalizační přípojky. Případný nesouhlas stěžovatele s umístěním stavby by proto nemohl být sám o sobě překážkou bránící provedení stavby parkoviště ani v případě, že by existence předmětných přípojek byla prokázána. Předmětnou kasační námitku tedy Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce týkající se sporné hranice mezi stavebníkovým pozemkem p. č. 75 a stěžovatelovým pozemkem p. č. 77. Z obsahu kasační stížnosti plyne, že stěžovatel zpochybňuje stavebníkovu vlastnické právo k části pozemku p. č. 75, na němž stojí garáže, které jsou ve stěžovatelově vlastnictví. Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za klíčovou skutečnost, že z výpisu z katastru nemovitostí, listu vlastnictví 10001 pro k. ú. Železný Brod, který stavebník předložil v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona jako přílohu žádosti o vydání stavebního povolení, plyne, že stavebník byl v předmětné době zapsán v katastru nemovitostí jako výlučný vlastník předmětného pozemku p. č. 75. Stavebník tak doložil vlastnické právo k předmětnému pozemku, na němž má být stavba umístěna. Stěžovatel, podle něhož je vlastnické právo

k části předmětného pozemku sporné, neuvedl, z jakého právního titulu své vlastnické právo k části pozemku dovozuje, a nepředložil žádné doklady svědčící o tom, že vlastnické právo k části pozemku nabyt. K prokázání svého tvrzení poukázal v žalobě pouze na rozsudek krajského soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 59 Ca 45/2007 - 32. Krajský soud k tomu v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že není zřejmé, jak se uvedený rozsudek k dané námitce vztahuje, neboť se týkal posouzení zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu ve věci odstranění plotu a přemístění garáže, přičemž rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla krajským soudem zrušena. Stěžovatel své tvrzení o vlastnictví předmětné části pozemku nikterak nekonkretizoval a nepředložil žádné doklady, na nichž svůj nárok staví. Za dané situace proto stavební úřad nepochybil, pokud při vydání stavebního povolení vyšel ze zápisu v katastru nemovitostí, podle něhož byl výlučným vlastníkem pozemku p. č. 75 stavebník. Za těchto okolností nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že stavební úřad překročil meze své pravomoci, když nevyčkal rozhodnutí soudu v občanském soudním řízení. Nejvyšší správní soud shledal z uvedených důvodů kasační námitku týkající se sporné vlastnické hranice nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přikročil dále k posouzení námitek, které směřují proti závazným stanoviskům krajské hygienické stanice a hasičského záchranného sboru kraje. V této souvislosti se musel v první řadě vypořádat s otázkou, zda není namístě řízení podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. přerušit. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101, www.nssoud.cz, byla totiž rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena věc k posouzení otázky, zda lze závazná stanoviska podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) samostatně přezkoumat v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Z uvedeného usnesení plyne, že druhý senát dospěl v této otázce k jinému právnímu názoru, než jaký vyslovil sedmý senát v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, www.nssoud.cz. Rozšířený senát v této věci dosud nerozhodl. Vzhledem k tomu, že i v posuzované věci stěžovatel učinil předmětem soudního přezkoumání závazná stanoviska dotčených orgánů, musel se Nejvyšší správní soud zabývat otázkou, zda nejsou dány důvody pro přerušení řízení do doby, než rozšířený senát rozhodne v uvedené právní věci. Podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. předseda senátu usnesením řízení přeruší, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. Předpokladem pro přerušení řízení je skutečnost, že řešení otázky předložené rozšířenému senátu by mohlo mít vliv na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v posuzované věci. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě není.

V této souvislosti lze poukázat na vývoj, který zaznamenala judikatura Nejvyššího správního soudu v otázce přezkoumatelnosti závazných stanovisek dotčených orgánů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 - 98, publikovaném pod č. 837/2006 Sb. NSS ještě za účinnosti správního řádu č. 71/1967 Sb. dospěl k závěru, že závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vydané podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nepodléhá tudíž samostatnému přezkoumání ve správním soudnictví, lze ho však přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v rámci žaloby směřující proti rozhodnutí, k jehož vydání závazné stanovisko sloužilo, tedy jakožto úkon dotčeného orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného hlavního rozhodnutí. Pokud jde ovšem o

souhlasy a stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, sjednotil do té doby nejednotnou judikaturu Nejvyššího správního soudu jeho rozšířený senát, když v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS, dospěl k závěru, že uvedené úkony orgánů ochrany přírody a krajiny byly podle rozhodného právního stavu rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a tudíž je bylo možné napadnout samostatnou správní žalobou. Je ovšem třeba poznamenat, že rozhodnutí rozšířeného senátu se vztahuje k právnímu stavu před nabytím účinnosti nového správního řádu, který institut závazného stanoviska výslovně upravuje v § 149, a rovněž před novelizací zákona o ochraně přírody a krajiny, který s účinností od 1. 1. 2007 výslovně stanoví, že *„souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle (nového) správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím“*.

Z této změny právního stavu vycházela i následná judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, a ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008 - 78, oba dostupné na www.nssoud.cz). Přesto dospěl sedmý senát v již zmiňovaném rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, k závěru, že bez ohledu na výslovnou úpravu závazných stanovisek v § 149 nového správního řádu je závazné stanovisko vydané podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb. samostatně přezkoumatelným rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. S tímto závěrem, jak již bylo řečeno, nesouhlasí druhý senát, a předkládá věc rozšířenému senátu. Pokud by se rozšířený senát ztotožnil s argumentací sedmého senátu a považoval by veškerá závazná stanoviska správních orgánů ve smyslu § 149 správního řádu za samostatně přezkoumatelná správní rozhodnutí, proti nimž je nutno podat samostatnou správní žalobu, nebylo by již do budoucna možné jejich následné přezkoumání na základě § 75 odst. 2 s. ř. s., jehož se stěžovatel domáhal i v dané věci, tedy přezkoumání v rámci žaloby směřující až proti rozhodnutí správního orgánu, který vedl hlavní řízení.

Nejvyšší správní soud však již opakovaně vyslovil závěr, že do doby, než bude možné vycházet z ustálené judikatury správních soudů k této otázce, nelze tímto způsobem zkrátit účastníky správního řízení na jejich právu domáhat se soudního přezkoumání závazných stanovisek dotčených orgánů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77, www.nssoud.cz nebo rozsudek ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 70, publikovaný pod č. 1877/2009 Sb. NSS). I kdyby rozšířený senát dospěl ve shora uvedené věci sp. zn. 2 As 75/2009 k závěru, že i závazné stanovisko správního orgánu vydané podle § 149 správního řádu je materiálním rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., nebylo by možné odmítnout námitky stěžovatele s tím, že měly být uplatněny v samostatném řízení o žalobě proti závaznému stanovisku. Vzhledem k tomu, že konfliktní judikatura týkající se přezkoumání závazných stanovisek správními soudy nebyla dosud rozšířeným senátem sjednocena a stěžovatel by se již nemohl domáhat samostatného přezkoumání závazných stanovisek, bylo by stěžovateli upřeno právo domáhat se soudní ochrany v otázkách, jež jsou závaznými stanovisky dotčených orgánů řešeny. Budoucí rozhodnutí rozšířeného senátu, ať již bude jakékoli, tedy nemůže nic změnit na tom, že je třeba se zabývat uplatněnými námitkami stěžovatele směřujícími proti závazným stanoviskům dotčených orgánů v dané věci. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že není dán důvod pro přerušení řízení.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem kasačních námitek směřujících proti stanovisku Ministerstva zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví potvrdilo závazné stanovisko krajské hygienické stanice, v němž krajská hygienická stanice vyjádřila souhlas s návrhem projektové dokumentace stavby. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek krajského soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 59 Ca 153/2007 - 37, kterým bylo v nyní posuzované věci zrušeno předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2007. Krajský soud v tomto rozsudku konstatoval, že závazné stanovisko krajské hygienické stanice netvoří spolehlivý podklad pro řádné a objektivní rozhodnutí o dané věci, neboť jeho odůvodnění je nedostačující a jde o zcela obecnou informaci, podle níž stavba v podstatných bodech vyhovuje požadavkům předpisů v oblasti ochrany veřejného zdraví. Pokud stěžovatel odvoláním napadl obsah závazného stanoviska, měl na to žalovaný reagovat a požádat o doplnění závazného stanoviska krajské hygienické stanice, což však neučinil. Žalovaný si v dalším řízení vyžádal podle § 149 odst. 4 správního řádu od Ministerstva zdravotnictví potvrzení nebo změnu závazného stanoviska krajské hygienické stanice. Ministerstvo zdravotnictví závazné stanovisko krajské hygienické stanice potvrdilo a mj. uvedlo, že vzhledem k provedení a způsobu užívání stavby nedojde k překročení hygienických limitů hluku v chráněném venkovním prostoru stavby. Zdravotní riziko vyplývající z expozice hluku je přijatelné a není nutno vypracovat hlukovou studii.

Stěžovatel v první řadě namítá, že v posuzované věci měla být provedena hluková studie. V případě rizik ohrožujících zájmy veřejného zdraví přísluší vydání stanoviska k navrhované stavbě orgánům ochrany veřejného zdraví podle § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Stanoviska orgánů ochrany veřejného zdraví mají dle § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví charakter závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Orgány ochrany veřejného zdraví ověřují, zda navrhovanou stavbou nebudou ohroženy zájmy ochrany veřejného zdraví. V oblasti ochrany před hlukem musí být posouzeno především to, zda v průběhu realizace stavby a jejího užívání nebudou překročeny hygienické limity hluku stanovené nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Stavební zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví ani prováděcí předpisy k těmto zákonům nicméně nestanoví povinnost obstarat si k vydání každého závazného stanoviska hlukovou studii, jejíhož vyhotovení se stěžovatel v daném případě domáhal. S ohledem na § 3 správního řádu bude záviset na konkrétních okolnostech posuzovaného případu, zda k vydání závazného stanoviska budou dostačovat podklady předložené stavebním úřadem a účastníky řízení, nebo zda bude nezbytné k vydání závazného stanoviska obstarat i další podklady. Orgán ochrany veřejného zdraví musí v každém případě vážit, zda je nezbytné další podklady pořizovat. Pokud dospěje k závěru, že to nutné není, přestože jejich pořízení účastník řízení požadoval, je jeho povinností svůj závěr řádně odůvodnit. V daném případě dospěly orgány ochrany veřejného zdraví k závěru, že zdravotní rizika spojená s hlukem jsou přijatelná. Podle stanoviska ministerstva nebylo provedení hlukové studie vzhledem k počtu stání (29), navrženému provedení (nové materiály povrchu, umístění nejfrekventovanějších stání nejdále od zástavby, výsadba zeleně) a způsobu provozování (v denní dobu) nezbytné k posouzení zdravotních rizik spojených s předmětnou stavbou. Nejvyšší správní soud shledal, že Ministerstvo zdravotnictví v tomto směru své závěry jednoznačným a

přezkoumatelným způsobem odůvodnilo. Zejména uvedlo, proč nepovažuje provedení hlukové studie za nezbytné, jeho závěry jsou logicky zdůvodněny okolnostmi posuzovaného případu, přičemž skutkový stav, z něhož Ministerstvo zdravotnictví vycházelo, má oporu ve správním spise. Podle Nejvyššího správního soudu odpovídá postup orgánů ochrany veřejného zdraví zákonným požadavkům na posuzování vlivů stavby z hlediska ochrany veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud shledal kasační námitku týkající se absence hlukové studie nedůvodnou.

Stěžovatel dále namítá, že Ministerstvo zdravotnictví mělo při vydávání závazného stanoviska vycházet z faktického způsobu užívání budovy a nikoliv z účelu, k němuž byla kolaudována. Tento názor stěžovatele však není dle Nejvyššího správního soudu správný. Podle § 2 odst. 1 správního řádu je povinností správních orgánů postupovat v rámci své správní činnosti v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (zásada legality). S ohledem na to, že podle § 126 odst. 1 stavebního zákona lze stavbu užívat jen k účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu, postupovalo Ministerstvo zdravotnictví v souladu se zákonem, pokud v rámci posouzení stavby vycházelo z účelu, k němuž byla předmětná budova kolaudována. Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že Ministerstvo zdravotnictví mělo vycházet pouze z faktického způsobu užívání stavby. Nejvyšší správní soud v této souvislosti navíc poukazuje na skutečnost, že stěžovatel uvedl, že užívá k bydlení celé 1. patro a část přízemí budovy č. p. 180. Ministerstvo zdravotnictví v odůvodnění předmětného stanoviska uvedlo, že budova byla kolaudována jako předávací stanice plynu s bytovou jednotkou, to znamená, že i Ministerstvo zdravotnictví zohlednilo skutečnost, že budova je stěžovatelem užívána jako bytová jednotka. V tomto ohledu tedy není stanovisko Ministerstva zdravotnictví v rozporu s tvrzením stěžovatele.

Jako nedůvodnou pak Nejvyšší správní soud shledal kasační námitku, podle níž je hodnocení vlivu stavby na prostředí nedostatečné a vychází z mylných informací. Toto hodnocení provedlo Ministerstvo zdravotnictví při posouzení závazného stanoviska krajské hygienické stanice v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu. Dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Samozřejmě nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány

povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, který řízení vede.

Obsahem stanoviska Ministerstva zdravotnictví je především podrobný popis plánované stavby parkoviště. Je z něj patrné, že se Ministerstvo zdravotnictví seznámilo s projektovou dokumentací stavby a dalšími podklady pro vydání rozhodnutí. V odůvodnění stanoviska uvedlo zejména ty skutečnosti, které jsou klíčové z hlediska zájmu na ochraně veřejného zdraví. Ministerstvo zdravotnictví reagovalo především na námitku stěžovatele týkající se neprovedení měření emisí a hluku. V odůvodnění stanoviska jsou tak uvedeny klíčové skutečnosti, které vedly Ministerstvo zdravotnictví k potvrzení souhlasného stanoviska krajské hygienické stanice. Skutečnost, že Ministerstvo zdravotnictví některé okolnosti v odůvodnění výslovně neuvedlo, neznamená, že je při posuzování stavby nevzalo vůbec v úvahu nebo že vycházelo z mylných informací. Z odůvodnění stanoviska je zřejmé, že se Ministerstvo zdravotnictví s projektovou dokumentací a plánovanou podobou stavby seznámilo a pokud v odůvodnění stanoviska neuvedlo výslovně též skutečnosti, na něž stěžovatel později v žalobě poukázal, nelze z tohoto dovozovat jeho neznalost či pochybení.

Pokud jde o námitky týkající se vstupních dveří do domu stěžovatele, výsadby zeleně a plechových garáží, poukazuje Nejvyšší správní soud na to, že stěžovatel neuplatnil tyto námitky v odvolacím řízení, nýbrž až v žalobě. Nelze tak vyčítat Ministerstvu zdravotnictví, že se k těmto námitkám výslovně nevyjádřilo. Pokud jde o námitku, že parkoviště bude používáno i mimo běžnou pracovní dobu, poukazuje Nejvyšší správní soud na zjevnou nesprávnost, kterou krajský soud uvedl v odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud konstatoval, že až na tři stání budou všechna parkovací stání dostupná jen s použitím čipové karty. Jak však zjistil Nejvyšší správní soud z projektové dokumentace, vjezd bude omezen hydraulickou závorou pouze na část parkoviště na pozemku p. č. 78, kde se nachází 17 parkovacích stání. Zbýlý počet 12 míst bude přístupný bez omezení. Nicméně ani tato nepřesnost nemá vliv na to, že krajský soud dospěl ke správnému závěru o nedůvodnosti dané žalobní námitky. Jak vyplývá ze správního spisu, plánované parkoviště se nachází v centru města Železný Brod, na pozemcích, které leží za budovou Městského úřadu Železný Brod, a lze tak předpokládat, že bude využíváno zejména zaměstnanci a návštěvníky Městského úřadu Železný Brod. I kdyby zde však veřejnost využívala část parkoviště (12 stání) i po skončení běžné pracovní doby, neznamená to, že by v tomto místě nutně došlo k nepřiměřenému zvýšení provozu či zvýšení hluku v nočních hodinách. Možná přítomnost zaparkovaných vozidel sama o sobě neznamená, že by nějakým způsobem mohla být dotčena práva a právem chráněné zájmy stěžovatele. Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky směřující proti stanoviskům orgánů ochrany veřejného zdraví nedůvodnými.

Pokud jde o námitku týkající se závazného stanoviska hasičského záchranného sboru kraje, ze správního spisu vyplývá, že hasičský záchranný sbor kraje vydal souhlasné stanovisko s vydáním stavebního povolení dne 22. 5. 2006 a stavební úřad z něho ve svém rozhodnutí vycházel. Poté, co bylo krajským soudem původní rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2007 zrušeno, byl správní spis doplněn o nové souhlasné stanovisko hasičského záchranného sboru kraje ze dne 4. 11. 2008, č. j. HSLI-449/JN-PR-2008. Důvody vydání souhlasu dotčený správní orgán neuvedl.

Stěžovatel brojí především proti tomu, jak krajský soud posoudil žalobní námitku týkající se absence odůvodnění závazného stanoviska hasičského záchranného sboru kraje. Krajský soud v této souvislosti dovodil, že podle § 46 odst. 2 vyhlášky o požární prevenci je hasičský záchranný sbor kraje ve stanovisku povinen stanovit podmínky či uvést důvody, pouze pokud předložené podklady nebo dokumentace vykazují z hlediska požární bezpečnosti staveb nedostatky. Skutečnost, že hasičský záchranný sbor kraje vydal v posuzované věci souhlasné stanovisko bez uvedení podmínek a důvodů, podle krajského soudu znamená, že hasičský záchranný sbor kraje projektovou dokumentaci ke stavbě posoudil ze všech hledisek podle § 46 odst. 1 písm. a) až i) vyhlášky o požární prevenci a z hlediska požární bezpečnosti posuzované stavby neshledal žádné nedostatky.

Nejvyšší správní soud uvedený právní názor krajského soudu nesdílí. Stavební zákon stojí na koncepci vzájemné součinnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů státní správy v řízeních podle stavebního zákona (§ 4 odst. 2 stavebního zákona). Vychází z teze, že stavební úřady mají rozhodovat o věcech, které spadají do jejich působnosti a k jejichž posouzení mají dostatečnou odbornou kompetenci. Naopak ve věcech, v nichž stavební úřad nedisponuje dostatečnými odbornými znalostmi, jej doplňují dotčené správní orgány, do jejichž působnosti daná oblast právní regulace spadá. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, publikovaný pod č. 1786/2009 Sb. NSS, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval vymezením vztahů mezi dotčenými správními orgány a stavebním úřadem v územním řízení. Přestože v uvedené právní věci rozhodoval Nejvyšší správní soud ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který byl nahrazen s účinností od 1. 1. 2007 stavebním zákonem, lze závěry vyslovené v uvedeném rozsudku vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, neboť koncepce vzájemných vztahů mezi dotčenými a rozhodujícími správními orgány řádu zůstala v zásadě nezměněna. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že „[d]otčené orgány státní správy nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zaujímají postavení *sui generis*; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který stavební řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán (§ 126 stavebního zákona), neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v tomto ohledu roli „koordinátora“ a jeho úlohou je zajistit soulad mezi jednotlivými stanovisky (§ 37 odst. 3 starého stavebního zákona)“. Obdobně i v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, www.nssoud.cz, se vyslovil Nejvyšší správní soud k této otázce tak, že „v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. (...) Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu“.

O případ, kdy stavební úřad plní roli „koordinátora“ stanovisek dotčených orgánů se jedná i v posuzovaném případě. Hasičský záchranný sbor kraje vykonává podle § 26

odst. 2 písm. b) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o požární ochraně“) státní požární dozor a je dotčeným orgánem státní správy na úseku požární ochrany. Podle § 31 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 35 písm. b) zákona o požární ochraně hasičský záchranný sbor kraje v rámci státního požárního dozoru posuzuje projektovou dokumentaci staveb ke stavebnímu řízení, přičemž jeho stanoviska mají charakter závazného stanoviska (§ 95 zákona o požární ochraně).

Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. Činnost dotčeného správního orgánu nemůže správní orgán, který vede řízení, nahrazovat. Nemůže o otázkách, které spadají do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodnout bez toho, aniž by si vyžádal závazné stanovisko, neboť k tomu nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti. Pokud by o otázkách svěřených do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodl správní orgán, který vede řízení, jednalo by se o nezákonné jednání *ultra vires*, neboť závazné stanovisko může podávat s ohledem na zásadu legality pouze dotčený správní orgán (srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář, 2. vydání. Praha: 2009, s. 506 a n.).

V případě odvolání proti správnímu rozhodnutí, které je podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je postup přezkoumání závazného stanoviska upraven v § 149 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení, *„jestliže 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“*. Účelem je zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které našly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit. To samozřejmě nemění nic na skutečnosti, že konečné rozhodnutí o odvolání náleží odvolacímu orgánu a přezkumné stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí o odvolání.

Odvolací správní orgán je povinen si obstarat k posouzení odvolacích námitek, které směřují proti závaznému stanovisku, podklady, které jsou dostatečným základem pro rozhodnutí (§ 3 správního řádu). V případě odvolání směřujícího proti závaznému stanovisku, o něž opřel své rozhodnutí správní orgán prvního stupně, stanoví § 149 odst. 4 správního řádu povinnost vyžádat si od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu potvrzení nebo změnu zákonného stanoviska. Předmětné námitky uplatněné stěžovatelem proti vydanému stavebnímu povolení byly svojí povahou námitkami, které směřovaly proti

obsahu závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Libereckého kraje, územního odboru Jablonec nad Nisou ze dne 22. 5. 2006. Stěžovatel v odvolání mj. namítal, že v posuzované věci nebyla řešena otázka požární bezpečnosti, riziko přenosu požáru na bytovou zástavbu v případě požáru zaparkovaných vozidel, dále poukázal na skutečnost, že u vjezdu na parkoviště se nachází kyslíková stanice a plynový uzávěr, což v blízkosti zaparkovaných vozidel a kanalizace podle stěžovatele povede ke zvýšení rizika vzniku požáru. Vzhledem k tomu, že námitky uplatněné v odvolání svou povahou směřovaly proti závaznému stanovisku hasičského záchranného sboru kraje, měl žalovaný postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného hasičskému záchrannému sboru kraje, což však neučinil. Namísto toho, jak sám žalovaný uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, požádal hasičský záchranný sbor kraje o „ověření“ souhlasného stanoviska ze dne 22. 5. 2006. Hasičský záchranný sbor kraje „potvrdil“ své původní stanovisko vydáním souhlasného stanoviska ze dne 4. 11. 2008, které ovšem navíc postrádá jakékoliv odůvodnění a není z něj tedy patrné, zda a jak se tento správní orgán vypořádal s uplatněnými námitkami. Žalovaný následně v žalobou napadeném rozhodnutí shledal stěžovatelovy námitky nedůvodnými, aniž by přitom disponoval přezkumným stanoviskem generálního ředitelství hasičského záchranného sboru.

S uvedeným postupem žalovaného nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Pokud si žalovaný nevyžádal od generálního ředitelství hasičského záchranného sboru potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, tedy v daném případě nezbytný a závazný podklad pro jeho rozhodnutí, postupoval v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu a zatížil tak odvolací řízení vadou, jež mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V posuzované věci tedy neměl v rámci odvolacího řízení vydávat nové závazné stanovisko hasičský záchranný sbor kraje, ale jeho původní stanovisko ze dne 22. 5. 2006 mělo ve světle odvolacích námitek stěžovatele přezkoumat generálního ředitelství hasičského záchranného sboru. Navíc vedle toho, že v odvolacím řízení již hasičský záchranný sbor kraje nebyl funkčně příslušný k tomu, aby se k věci vyjadřoval, nelze souhlasit s krajským soudem ani v tom ohledu, že by absence odůvodnění stanoviska hasičského záchranného sboru kraje měla svědčit o tom, že tento správní orgán se s předmětnými námitkami stěžovatele vypořádal a shledal je nedůvodnými. Nejvyšší správní soud již ve shora citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, vyslovil názor, že rozhodnutí o námitkách, které spadají do věcné působnosti dotčeného orgánu, nelze opřít toliko o konstatování, že tento dotčený orgán vydal souhlasné závazné stanovisko, aniž by dotčený orgán zároveň z odborného hlediska posoudil námitky účastníka řízení.

Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani § 46 odst. 2 vyhlášky o požární prevenci, který stanoví, že *„v případě, že předložené podklady nebo dokumentace vykazují z hlediska požární bezpečnosti staveb nedostatky, orgán státního požárního dozoru podle závažnosti nedostatků uvede do souhlasného stanoviska podmínky nebo vydá nesouhlasné stanovisko s uvedením důvodů, pro které bylo nesouhlasné stanovisko vydáno“*. Citované ustanovení nelze vykládat v tom smyslu, že v případě konkrétních námitek proti požární bezpečnosti posuzované stavby je dotčený orgán při vydání souhlasného závazného stanoviska oprávněn rezignovat na uvedení důvodů, proč uplatněným námitkám účastníka

řízení nepřisvědčil. Dotčený orgán je v takovém případě naopak povinen se zabývat uplatněnými námitkami účastníka řízení, řádně se s nimi vypořádat a uvést důvody, které ho vedly k vydání souhlasného stanoviska.

Ze všech těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se žalovaný v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení dopustil pochybení, když nepostupoval v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, přičemž tato vada řízení mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí a krajský soud tedy měl pro tuto vadu, k níž se vztahovaly žalobní námitky stěžovatele, rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud tak shledal kasační námitku týkající se závazného stanoviska hasičského záchranného sboru kraje důvodnou.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že se s ohledem na uvedené nezabýval dalšími kasačními námitkami, které zpochybňují věcnou správnost závazného stanoviska hasičského záchranného sboru kraje (blízkost kyslíkové stanice a zastaralé plynové přípojky, šířka ochranného pásma kyslíkové stanice a jeho značení, přenos tepla, stanovení únikové cesty, nerespektování technických norem TPG 402 01 a ČSN 07 8304), neboť bude na generálním ředitelství hasičského záchranného sboru, aby v dalším řízení tyto otázky posoudilo v rámci postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu, tedy po té, co si od něj žalovaný vyžádá potvrzení či změnu závazného stanoviska hasičského záchranného sboru kraje.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. září 2010

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu