

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **MUDr. L. S.**, zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Nemocnice Havlíčkův Brod, příspěvková organizace, se sídlem Husova 2624, Havlíčkův Brod, 2) H. S., 3) M. K., 4) H. K., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2011, č. j. 29 A 40/2010 - 79,

takto:

I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2011, č. j. 29 A 40/2010 - 79, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský úřad Havlíčkův Brod rozhodnutím ze dne 15. 9. 2009, č. j. ST/685/2009/Ve, ev. č. 63348/2009, podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“), rozhodl o umístění stavby parkoviště Havlíčkův Brod (dále též „stavba“) na pozemku parc. č. 788/11, 788/12 v katastrálním území Havlíčkův Brod s tím, že parkoviště má být umístěno v severním rohu areálu Nemocnice Havlíčkův Brod a má být určeno pouze pro osobní automobily zaměstnanců.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2010, č. j. KUJI 11082/2010, sp. zn. 551/2009 No-8, podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), část výroku rozhodnutí prvního stupně změnil tak, že vypustil podmínku pro umístění stavby č. 12. Ostatní část výroku rozhodnutí prvního stupně žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný mimo jiné uvedl, že v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně byli všichni účastníci seznámeni s kompletní dokumentací předloženou v územním řízení, tedy i s koordinační situací, v níž byly uvedeny parametry stavby, včetně vzdálenosti od sousedních pozemků a její návaznost na stávající parkoviště. Navíc stavební úřad přiložil část výkresu situace pro informovanost všech účastníků již v tiskopise „oznámení o zahájení územního řízení“. Z těchto důvodů nepřipojením výkresu koordinační situace k rozhodnutí prvního stupně jako jeho přílohy nedošlo ke zkrácení procesních práv účastníků územního řízení. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo proto řádně doručeno.

Žalovaný dále uvedl, že podle závazného stanoviska obsahuje hluková studie výpočet očekávaných hodnot zvolených hlukových ukazatelů a předpokládané hlukové zátěže exponovaných osob v chráněném prostoru, který umožňuje posoudit zdravotní rizika expozice. Smyslem této studie je odhad důsledků realizace projektového záměru v území, případně návrh protihlukových opatření za účelem nepřekročení akustického limitu. Žadatel o umístění stavby jednal s vlastníky sousedních pozemků o provedení těchto opatření a výsledek jednání se promítl do stanovení podmínky pro umístění stavby č. 7. Posouzení hladiny akustického tlaku v chráněném venkovním prostoru staveb bylo provedeno jak s ohledem na stavební objekt nemocnice, tak na stávající rodinný dům č. p. 3649.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 21. 12. 2011, č. j. 29 A 40/2010 - 79, žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl.

Soud pokládal za podstatné vyřešit primárně námitku žalobce, že ve věci rozhodovali úřednici žalovaného, kteří měli být vyloučeni pro podjatost. Konkrétně žalobce namítl, že rozhodnutí žalovaného vydaly úřední osoby, jež jsou k žadateli o vydání územního rozhodnutí, kterým je kraj Vysočina, v úzkém pracovním a služebním vztahu a tedy i vztahu ekonomické závislosti. Dle jeho přesvědčení měli být vyloučeni z územního řízení všichni úředníci krajského úřadu. Žalobce v této souvislosti odkázal na znění správního řádu z roku 1928 a na výklad této otázky provedený v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 79/2009.

Uvedená skutečnost však podle soudu není sama o sobě důvodem pro vyloučení zaměstnanců krajského úřadu z rozhodování o odvolání proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby. V této souvislosti soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, který byl publikován pod č. 503/2005 Sb. NSS. Podle tohoto rozhodnutí „*rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu*“.. Soudu je sice známo, že první

senát Nejvyššího správního soudu opakovaně předložil rozšířenému senátu věci týkající se podjatosti zaměstnanců orgánu územního samosprávního celku v řízení, jehož účastníkem je tento samosprávní celek mající zájem na výsledku řízení. O těchto věcech však dosud nebylo rozhodnuto. Proto za situace, kdy žalobce neuvedl žádnou konkrétní skutečnost svědčící o podjatosti zaměstnanců žalovaného a jejich podjatost dovozoval pouze na základě tohoto zaměstnaneckého vztahu, neshledal soud důvody pro jejich vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Navíc zaměstnanci žalovaného rozhodovali v odvolacím řízení, ve kterém jen posuzovali správnost postupu správního orgánu prvního stupně.

Dále se soud zabýval námitkou, podle níž rozhodnutí prvního stupně sice odkazovalo na koordinační situaci, jež obsahovala výkres současného stavu území na podkladu katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaným umístěním stavby s vyznačením vazeb na okolí a zejména vzdáleností od hranic pozemku, avšak tento výkres nebyl řádně jako nedílná součást rozhodnutí doručen všem účastníkům řízení. Nebylo tak jasné, jak stavba vypadá, neboť její slovní popis byl málo přehledný. V důsledku toho bylo rozhodnutí o umístění stavby nesrozumitelné a nepřesvědčivé. Navíc podle žalobce povinnost připojit k rozhodnutí grafickou přílohu je stanovena v § 92 odst. 4 stavebního zákona a v § 9 odst. 5 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

K této námitce soud uvedl, že v bodě II. odst. 1 rozhodnutí prvního stupně bylo výslovně uvedeno, že *„[s]tavba bude umístěna v souladu se situací stavby - koordinační situace (M 1:500), která obsahuje výkres současného stavu území na podkladu katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaným umístěním stavby, s vyznačením vazeb na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku“*. V dalších bodech výroku rozhodnutí je specifikováno, jaké jsou podmínky pro umístění stavby. Tyto podmínky jsou stanoveny zcela konkrétně a je z nich zřejmé, jak je stavba situovaná vůči okolním nemovitostem. Výrok rozhodnutí prvního stupně lze proto považovat za zcela srozumitelný a přesvědčivý. V tomto výroku není uvedeno, že by nedílnou součástí rozhodnutí byla grafická příloha. Přitom pouze za situace, kdy by výrok rozhodnutí obsahoval takový výslovný odkaz na grafickou přílohu, musela by být příloha součástí rozhodnutí. V souladu s § 92 odst. 4 stavebního zákona stavební úřad předá žadateli po dni nabytí právní moci územního rozhodnutí jedno vyhotovení územního rozhodnutí opatřené záznamem o účinnosti spolu s ověřenou grafickou přílohou v měřítku katastrální mapy. Uvedené ustanovení stavebního zákona ani žádné jiné ustanovení stavebního zákona tedy neukládá stavebnímu úřadu povinnost zaslat grafickou přílohu dalším účastníkům řízení. Znění § 9 odst. 5 vyhlášky č. 503/2006 Sb. stanoví náležitosti grafické přílohy, avšak z předchozích odstavců téhož ustanovení nelze nikterak dovodit, že grafická příloha je součástí územního rozhodnutí, která musí být rozeslána všem účastníkům řízení.

V další námitce žalobce vyslovil nesouhlas s posouzením otázky hlukových limitů stavby. K této námitce soud uvedl, že si žalovaný v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal od Ministerstva zdravotnictví posouzení závazného stanoviska Krajské hygienické stanice kraje Vysočina, proti němuž žalobce brojil v odvolání proti územnímu rozhodnutí. Toto závazné stanovisko bylo Ministerstvem zdravotnictví potvrzeno s tím, že jeho vydáním nebyla porušena příslušná ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“). Uvedené závazné stanovisko nelze v dané věci přezkoumávat, neboť v ní byla podána žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2010, č. j. KUJI 11082/2010, sp. zn. 551/2009 No-8. Proto se soud nemohl zabývat námitkami, které žalobce vznesl vůči závěrům uvedeným v závazném stanovisku.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost.

V ní namítl, že soud nesprávně odkázal na již překonaný judikát ve věci podjatosti a že tato otázka je předmětem posuzování ze strany rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. V posuzované věci byli všichni úředníci odvolacího správního orgánu zaměstnanci kraje, který požádal o vydání územního rozhodnutí. Všechny tyto úřední osoby kraje proto byly k žadateli v jednoznačném vztahu existenční, služební a kariérní závislosti, pro který musely být vyloučeny z projednávání a rozhodování věci. Žádné další dokazování se přitom v tomto směru neprovádí a bez dalšího se postupuje podle § 14 odst. 1 a 4 a § 131 odst. 4 správního řádu. Institut vyloučení pro podjatost ve smyslu § 14 správního řádu má totiž především preventivní podstatu a funkci, jež spočívá ve vyloučení jakýchkoliv důvodných pochybností o možném nedostatku nestrannosti, objektivity a nadhledu úředních osob.

Dále stěžovatel namítl, že územní rozhodnutí musí nést vždy celou obecně srozumitelnou informaci o tom, co bylo umístěno, a jak je daný zásah orientován vůči okolním nemovitostem, aby jejich vlastníci mohli bez dalšího vykonávat svá procesní práva bez pochybností a nutnosti shánění dalších podkladů nebo nahlížení do správního spisu, a to zvláště za situace, kdy tato práva mohou být uplatněna jen během krátké propadné lhůty. Slovní popis složitých zásahů a souborů zásahů je přitom velmi nevhodný, komplikovaný, nepřehledný a nenázorný. Proto je zcela namístě požadavek, aby přílohou územního rozhodnutí byla alespoň grafická situace na podkladu katastrální mapy, která zobrazuje půdorys zásahu. Navíc obdobné informace se nyní podle zákona zveřejňují na počátku řízení. Ostatně umístění stavby se může v průběhu územního řízení změnit, a proto je nutné k územnímu rozhodnutí připojit grafickou informaci o zásahu v území. Taková potřeba vyplývá i ze základních zásad správního řízení, a to zásady rovnosti účastníků, povinnosti správních úřadů vycházet podle možností účastníkům vstříc a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.

Konečně stěžovatel namítl, že správnímu soudu přísluší přezkoumat závazné podkladové stanovisko dotčeného orgánu i jeho potvrzení nadřízeným orgánem. Dodržování limitů akustického tlaku zkoumá hluková či akustická studie. Její autor musí zjistit, zda hrozí překročení hlukových limitů, přičemž pro kontrolu vypočtených hodnot zpravidla provede kontrolní měření. Závazné stanovisko hygienika a jeho potvrzení opatřené v odvolacím řízení proti rozhodnutí o umístění stavby však tuto studii označily nikoli za podstatný odborný podklad k rozhodování, ale jen za informativní materiál, čímž příslušné správní orgány zjevně selhaly při hájení svěřeného veřejného zájmu. Navíc údaje obsažené ve správním spise jsou v tomto směru neaktuální a podhodnocené.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá předchozí vyjádření, zejména na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. K námitce systémové podjatosti úředních osob odvolacího orgánu žalovaný poukázal na to, že dosud o této otázce nebylo rozšířeným senátem rozhodnuto, takže je třeba vycházet z dosavadní judikatury. K požadavku na připojení grafické přílohy k rozhodnutí o umístění stavby žalovaný uvedl, že takový nárok nemá oporu v zákoně. K otázce závazného stanoviska hygienika žalovaný uvedl, že toto stanovisko bylo potvrzeno nadřízeným správním orgánem. Rozsudek krajského soudu tedy považuje žalovaný za správný a zákonný, a proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

V dané věci je spornou právní otázkou tzv. systémová podjatost, tedy zda jsou z rozhodování ve správním řízení vyloučeny úřední osoby, které jsou v pracovním poměru ke správnímu orgánu, jenž v tomto řízení současně vystupuje jako jeho účastník. Tato právní otázka se stala předmětem posuzování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 89/2010. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci dospěl k závěru o nutnosti vyčkat na rozhodnutí rozšířeného senátu a usnesením ze dne 7. 8. 2012, č. j. 4 As 18/2012 - 20, podle § 120 a § 48 odst. 3 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) řízení o kasační stížnosti přerušil.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o této právní otázce rozhodl usnesením ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, takto: „*Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“.

Překážka, která v posuzované věci bránila rozhodnutí o kasační stížnosti, tedy odpadla. Proto Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 48 odst. 5 s. ř. s. i bez návrhu vyslovil, že se v řízení o kasační stížnosti pokračuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V první kasační námitce stěžovatel poukazuje na podjatost všech zaměstnanců žalovaného pro jejich zaměstnanecký poměr ke kraji Vysočina, který byl v posuzované věci žadatelem o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatel sice v odvolacím řízení nevznesl námitku podjatosti vůči zaměstnancům žalovaného, nicméně pokud by rozhodnutí o odvolání vydala podjatá úřední osoba, jednalo by se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné

rozhodnutí o věci samé. V takovém případě by musel krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro vady řízení.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmíněném usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, sice odmítl přísné pojetí systémové podjatosti, avšak poměrně významně modifikoval závěry plynoucí z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu k dané otázce. V tomto judikátu totiž dospěl k závěru, podle něhož *„v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji systémovou podjatost"*. Zároveň však rozšířený senát uvedl, že je u takové úřední osoby dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku její případné podjatosti *„posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají"*. Důvod pochyb o nepodjatosti takového úředníka je tak dán tehdy, *„je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky"*. K pochybám o nepodjatosti podle rozšířeného senátu postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť *„existence „systémového rizika" podjatosti je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti" při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení"*. Důvody k uvedenému podezření mohou představovat *„takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku"*.

Skutečnostmi zakládajícími pochyby o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku pak *„mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod."*. Za určitých okolností však uvedenou skutečností může být už jen *„samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy"*. Zjevně a bez dalšího uvedenými skutečnostmi budou *„podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu"*.

Oproti tomu *„signálem nadkritické míry „systémového rizika podjatosti" zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení."*.

Jakkoliv tedy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl pojetí, v němž by byli úředníci územního samosprávného celku automaticky vyloučeni z projednávání a rozhodování ve věcech, které mají dopady na tento celek, přesto je zřejmé, že jeho rozhodnutí představuje nemalý posun oproti pozici, kterou zdejší soud zaujal v rozsudku č. j. 2 As 21/2004 - 67. To je patrné zejména z pasáže citovaného usnesení, v níž rozšířený senát kritizuje neduhy současného českého modelu územní veřejné správy a zdůrazňuje nutnost promítnout povědomí o jejich existenci do rozhodování o podjatosti úředníků obcí a krajů. Podle rozšířeného senátu tak v *„soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „systémového rizika podjatosti“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. (...) proto je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (resp. § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.“*.

Nejvyšší správní soud proto v dané věci přistoupil ke zhodnocení otázky podjatosti úředníků žalovaného z hlediska kritérií popsaných v uvedeném usnesení rozšířeného senátu. Posoudil tedy, zda stěžovatel uvedl nějaké konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o politické citlivosti věci, v níž rozhodoval žalovaný v odvolacím řízení, případně zda už jen samotná povaha a podstata této věci postačovala k závěru o podjatosti úředníků žalovaného.

Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že v nyní projednávané věci bylo rozhodnuto o umístění stavby parkoviště v areálu Nemocnice Havlíčkův Brod, které má být určeno pouze pro osobní automobily zaměstnanců nemocnice. Parkoviště v areálu nemocnice však obvykle není vnímáno jako mimořádně významná a silně kontroverzní stavba, která by měla potencionál se stát předmětem četných sporů a významným politickým tématem na příslušné komunální úrovni. Navíc stěžovatel v soudním řízení neodkázal na žádné konkrétní jevy v politické či mediální sféře, které by naznačovaly zvýšený zájem osob schopných ovlivnit jednání úředních osob žalovaného na výsledku řízení o umístění stavby parkoviště v areálu Nemocnice Havlíčkův Brod. Stěžovatel tak zůstal na úrovni obecných tvrzení o vztahu závislosti úředních osob žalovaného na svém zaměstnavateli, který však podle uvedeného judikátu rozšířeného senátu sám o sobě nepostačuje pro jejich vyloučení z projednávání a rozhodování dané věci. V ní navíc žalovaný nerozhodoval o umístění stavby, nýbrž pouze jako odvolací správní orgán posuzoval zákonnost a správnost rozhodnutí stavebního úřadu a jemu předcházejícího řízení.

V posuzované věci nebyla zjištěna žádná skutečnost, která by svědčila o překročení oné kritické míry systémového rizika podjatosti, jak se o ní hovoří v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119. Proto Nejvyšší správní soud učinil závěr, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo vydáno podjatými úředními osobami a že tak nedošlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V tomto ohledu tak nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stížnostní námitkou, podle níž součástí rozhodnutí o umístění stavby nebyla grafická příloha obsahující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy.

Podle § 86 odst. 1 stavebního zákona *„[ž]ádost o vydání územního rozhodnutí obsahuje kromě obecných náležitostí základní údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje pozemků a staveb“*. Podle § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona *„[k] žádosti žadatel připojí a) doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám; tyto doklady se připojují, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí, b) rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, nejde-li o koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 6, vydané správním úřadem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí, c) stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, d) dokumentaci záměru“*. Podle § 86 odst. 6 stavebního zákona *„obsahové náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí a jejích příloh stanoví prováděcí právní předpis“*.

Jím je vyhláška č. 503/2006 Sb. Podle § 3 odst. 1 této vyhlášky *„[ž]ádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby se podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 1 k této vyhlášce“*. Podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. *„[k] žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby žadatel připojí přílohy uvedené v části B formuláře žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby (příloha č. 1 k této vyhlášce) a dokumentaci podle přílohy č. 1 k vyhlášce o dokumentaci staveb“*. Podle přílohy 1, části B vyhlášky č. 503/2006 Sb. se k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby připojuje i *„[c]elková situace v měřítku katastrální mapy včetně parcelních čísel, se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby/změny stavby, s vyznačení vazeb a účinků na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb“*. Podle § 3 odst. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb. *„[g]rafické přílohy žádosti a dokumentace se přikládají ve dvou vyhotoveních“*.

Uvedeným způsobem žadatel o umístění stavby postupoval, neboť jeho žádost o vydání územního rozhodnutí, kterou stavební úřad obdržel dne 28. 5. 2009, měla obsahové náležitosti uvedené ve stavebním zákoně a vyhlášce č. 503/2006 Sb. K této žádosti byl jako její grafická příloha připojen i výkres č. B. 2, který obsahoval koordinační situaci v měřítku katastrální mapy 1 : 500 s uvedením všech údajů požadovaných v příloze 1, části B vyhlášky č. 503/2006 Sb.

Podle § 92 odst. 1 stavebního zákona *„[ú]zemním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další*

přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby; vyžaduje-li to posouzení veřejných zájmů při provádění stavby, při kontrolních prohlídkách stavby nebo při vydávání kolaudačního souhlasu, může uložit zpracování prováděcí dokumentace stavby. V rozhodnutí stavební úřad rozhodne o námitkách účastníků řízení, v odůvodnění vyhodnotí připomínky veřejnosti a stanoví dobu platnosti rozhodnutí, má-li být delší, než stanoví tento zákon. U staveb dočasných nebo v rozhodnutí o změně využití území pro dočasné činnosti stanoví lhůtu pro odstranění stavby nebo ukončení činnosti a následný způsob úpravy území. V případech podle § 78 odst. 2 stanoví v potřebném rozsahu podmínky pro provedení záměru.". Podle § 92 odst. 4 stavebního zákona *„[p]o dni nabytí právní moci územního rozhodnutí stavební úřad předá žadateli jedno vyhotovení územního rozhodnutí opatřené záznamem o účinnosti spolu s ověřenou grafickou přílohou v měřítku katastrální mapy; územní rozhodnutí opatřené záznamem o účinnosti zašle také obci, pokud není stavebním úřadem, a popřípadě speciálnímu stavebnímu úřadu, který povede stavební řízení*". Podle § 92 odst. 5 stavebního zákona *„[o]bsahové náležitosti jednotlivých druhů územních rozhodnutí stanoví prováděcí právní předpis*".

Jím je opět vyhláška č. 503/2006 Sb., podle jejíhož § 9 odst. 1 *„[r]ozhodnutí o umístění stavby kromě obecných náležitostí rozhodnutí a náležitostí stanovených v § 92 stavebního zákona obsahuje a) druh a účel umisťované stavby, b) katastrální území a parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umisťuje, c) umístění stavby na pozemku, zejména minimální vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb, d) určení prostorového řešení stavby, zejména půdorysnou velikost, maximální výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě, e) vymezení území dotčeného vlivy stavby*". Podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. *„[r]ozhodnutí o umístění stavby dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí a) soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, b) urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí, c) další podmínky pro projektovou přípravu stavby (§ 92 odst. 1 stavebního zákona), d) podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, e) napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, f) ochrana práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem, g) užívání stavby osobami s omezenou schopností pohybu a orientace*". Podle § 9 odst. 5 vyhlášky č. 503/2006 Sb. *„[g]rafická příloha rozhodnutí o umístění stavby, ověřená stavebním úřadem, obsahuje celkovou situaci v měřítku katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb, a popřípadě vybranou část dokumentace podle přílohy č. 1 k vyhlášce o dokumentaci staveb. U liniových staveb delších než 1 000 m a staveb zvláště rozsáhlých lze doplnit půdorysné vyznačení stavby na mapovém podkladě v měřítku 1 : 10 000 až 1 : 50 000.*".

Znění § 92 stavebního zákona mezi obsahové náležitosti územního rozhodnutí o umístění stavby výslovně nezařadilo grafickou přílohu obsahující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy, nicméně stavebnímu úřadu ukládá, aby po právní moci územního rozhodnutí předalo žadateli jedno jeho vyhotovení opatřené záznamem o účinnosti spolu s ověřenou grafickou přílohou v měřítku katastrální mapy. O ní se však uvedené ustanovení již nezmiňuje jako o grafické příloze žádosti o vydání územního

rozhodnutí, takže se musí nutně jednat o grafickou přílohu územního rozhodnutí, která vychází z dokumentace pro územní řízení.

Navíc na základě zákonného zmocnění jsou obsahové náležitosti jednotlivých druhů územních rozhodnutí stanoveny také ve vyhlášce č. 503/2006 Sb. Tento prováděcí právní předpis upravuje v § 9 odst. 5 náležitosti stavebním úřadem ověřené grafické přílohy rozhodnutí o umístění stavby. Z toho je zcela zřejmé, že stavebním úřadem ověřená grafická příloha obsahující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy tvoří součást územního rozhodnutí o umístění stavby a musí být k němu připojena. Stavební úřad má proto všem účastníkům územního řízení doručit rozhodnutí o umístění stavby i s ověřenou grafickou přílohou obsahující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy, se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb. Navíc takový postup je i potřebný a účelný s ohledem na nemožnost přesného vyjádření povahy a závažnosti zásahu do území formou pouhého slovního popisu umísťované stavby.

Žalovaný i krajský soud tedy pochybily, když dospěly k závěru, že grafická příloha obsahující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy není součástí rozhodnutí o umístění stavby a spolu s ním se nemusí doručovat všem účastníkům územního řízení. Z toho dovodily nesprávný závěr, že doručením rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby bez připojení této ověřené grafické přílohy stěžovateli nebyla v dané věci porušena příslušná ustanovení stavebního zákona a vyhlášky č. 503/2006 Sb.

Nicméně stěžovatel byl v územním řízení řádně seznámen s kompletní dokumentací předloženou žadatelem, tedy i s výkresem č. B. 2 obsahujícím koordinační situaci. O tom svědčí skutečnost, že vůči umístění stavby parkoviště v areálu Nemocnice Havlíčkův Brod jako vlastník sousedního pozemku, na němž se nachází jeho rodinný dům, uplatil celou řadu námitek. Navíc uvedená grafická příloha žádosti o vydání územního rozhodnutí, která byla vyhotovena před zahájením územního řízení v květnu 2009, nebyla v průběhu tohoto řízení nikterak dotčena. Z toho je zřejmé, že stavba mohla být na základě územního rozhodnutí umístěna jen v souladu s koordinační situací připojenou k žádosti o vydání územního rozhodnutí. Jestliže tedy stavební úřad v bodě II. odst. 1 rozhodnutí o umístění stavby výslovně uvedl, že *„[s]tavba bude umístěna v souladu se situací stavby - koordinační situace (M 1:500), která obsahuje výkres současného stavu území na podkladu katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaným umístěním stavby, s vyznačením vazeb na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku*“, muselo být stěžovateli zcela zřejmé, o jaký konkrétní zásah do území se jedná.

Ačkoliv tedy v dané věci nebylo stěžovateli v rozporu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 503/2006 Sb. doručeno rozhodnutí o umístění stavby s grafickou přílohou obsahující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy, nemohlo mít toto pochybení stavebního úřadu žádný vliv na přezkoumatelnost či zákonnost jeho rozhodnutí. Proto Nejvyšší správní soud ani v tomto směru neshledal podmínky pro zrušení rozsudku krajského soudu a případně i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Podmínky pro tento postup však Nejvyšší správní soud shledal při posouzení třetí kasační námitky. V ní stěžovatel poukázal na to, že se krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval žalobními námitkami vznesenými vůči závaznému stanovisku hygienika.

Toto závazné stanovisko ze dne 20. 5. 2009, č. j H555J2HB1580S/09-Doc, vydala Krajská hygienická stanice kraje Vysočina se sídlem v Jihlavě, územní pracoviště Havlíčkův Brod, jako dotčený správní úřad ve smyslu § 77 zákona č. 258/2000 Sb. v řízení vedeném podle § 82 odst. 2 písm. i) téhož zákona ve spojení s § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. V něm souhlasila s dokumentací pro územní řízení *„Parkoviště před hlavním vchodem Nemocnice Havlíčkův Brod“* s odůvodněním, že podle výsledků hlukové studie Ing. K. K. z května 2009 budou v denní době prokazatelně dodrženy hygienické limity ve všech chráněných venkovních prostorech stavby a překročení hygienického limitu o 0,4 dB v chráněném venkovním prostoru rodinného domu č. p. 3649 v noční době je zanedbatelné a měřením neprokazatelné.

Uvedené závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 správního řádu potvrdilo Ministerstvo zdravotnictví úkonem ze dne 21. 12. 2009, č. j. 59554/2009/OVZ-32.3-11.12.09. Potvrzení závazného stanoviska bylo odůvodněno tím, že stěžovatel přeceňuje roli akustické studie pro posuzování plánovací dokumentace. Jejím smyslem je odhad důsledku realizace projektovaného záměru v území, případně návrh protihlukových opatření vedoucích obecně ke zlepšení hlukové situace, přednostně s cílem, aby po realizaci záměru nedošlo k překročení hygienického limitu. Akustická studie je pouze informativním materiálem o tom, že s jistou pravděpodobností nastane budoucí (vypočtený) stav. Informuje investora, projektanta i orgán ochrany veřejného zdraví o možných kritických bodech a zdravotních rizicích. Vypočtené překročení hygienického limitu pro chráněný venkovní prostor rodinného domu stěžovatele a pro noční dobu o 0,4 dB je z hlediska velikosti zdravotního rizika nezhodnotitelné, měřením neprokazatelné a subjektivně nepostřehnutelné. Navíc je navrženo uzavírání nového parkoviště v nočních hodinách s tím, že v této době bude v provozu pouze jeho stávající část. Vydáním závazného stanoviska krajské hygienické stanice tedy podle Ministerstva zdravotnictví nedošlo k porušení zákona č. 258/2000 Sb.

Podle § 149 odst. 1 až 4 správního řádu *„[z]ávazné stanovisko 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.“*. Podle § 149 odst. 4 správního řádu *„[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. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“*.

Povahou závazného stanoviska a jeho přezkoumatelností ve správním soudnictví se zabýval rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, který byl publikován pod č. 2434/2011 Sb. NSS. V něm se uvádějí následující skutečnosti:

„Z legislativní činnosti zákonodárce lze vypozorovat snahu o komplexní řešení problematiky vydávání a přezkumu závazných stanovisek. Novelizace právního prostředí upravující otázku závazných stanovisek zavedla kromě samotné definice závazného stanoviska a mechanismu jeho přezkumu také ustanovení, která ex lege konstatují, že dané závazné stanovisko je samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004. Závazná stanoviska, která jsou ex lege rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Ustanovení, která určují, že má správní orgán vydat závazné stanovisko v konkrétním případě ve formě samostatného rozhodnutí, jsou obsažena především v některých zvláštních zákonech (např. § 44a odst. 3 památkového zákona). Tuto legislativní činnost lze chápat jako reflexi závěrů uvedených ve sjednocujícím rozhodnutí rozšířeného senátu. Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

Na základě těchto úvah rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, uzavřel, že *„závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.“*.

V posuzované věci bylo vydáno závazné stanovisko na základě § 77, § 82 odst. 2 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. a § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Podle § 77 zákona č. 258/2000 Sb. *„[o]rgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko. Souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek. Stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.“*. Podle § 82 odst. 2 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. *„Krajské hygienické stanici náleží plnit úkoly dotčeného správního úřadu podle § 77“*. Podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona *„[o]rgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.“*.

Závazné stanovisko vydané na základě uvedených ustanovení zákona č. 258/2000 Sb. a stavebního zákona tedy není samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, není způsobilé zasáhnout do subjektivních práv a nevztahují se na něj ustanovení

týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Proto nemůže být ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Naopak se jedná o závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu, které samo o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti a které tak nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s. Je tedy závazným podkladem konečného rozhodnutí, proti jehož obsahu lze podle § 149 odst. 4 správního řádu toliko brojit v rámci odvolání proti konečnému rozhodnutí a v případě potvrzení tohoto závazného stanoviska je jeho soudní přezkum umožněn až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

V nyní projednávané věci tedy závazné stanovisko Krajské hygienické stanice kraje Vysočina, územní pracoviště Havlíčkův Brod ze dne 20. 5. 2009, č. j H555J2HB1580S/09-Doc, nebylo samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, a proto ho měl krajský soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat v rámci přezkumu rozhodnutí o odvolání proti vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. Takto však krajský soud nepostupoval a žalobními námitkami směřujícími vůči tomuto závaznému stanovisku i vůči úkonu Ministerstva zdravotnictví ze dne 21. 12. 2009, č. j. 59554/2009/OVZ-32.3-11.12.09, kterým bylo závazné stanovisko potvrzeno, se v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec nezabýval. V tomto směru je tedy rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, čímž došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. března 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu