

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **MULTIAGRO v.o.s. Slatina,** IČO 150 30 342, se sídlem Slatina 116, Vysoké Mýto, zastoupen JUDr. Denisem Mitrovićem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje,** se sídlem Teplého 1526, Pardubice, týkající se žaloby proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 4. 11. 2015, č. j. HSPA-306-36/2015-Šk, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 28. 1. 2016, č. j. 52 A 101/2015 – 49,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále také „krajský soud“) usnesením ze dne 28. 1. 2016, č. j. 52 A 101/2015 – 49 (dále jen „napadené usnesení“) odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení nesouhlasného závazného stanoviska žalovaného ze dne 4. 11. 2015, č. j. HSPA-306-36/2015-Šk, ke změně v užívání stavby „Administrativní objekt v areálu Slatina“ na pozemku č. st. 118 ve Slatině.

[2] Krajský soud při svém rozhodování vyšel z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, a uzavřel, že závazné stanovisko vydané podle ust. § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), na základě ust. § 31 odst. 4 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o požární ochraně“), je pouze podkladem pro konečné rozhodnutí. Není rozhodnutím podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tudíž ze soudního přezkumu vyloučeno.

II.
Kasační stížnost

[3] Proti napadenému usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatel předně odkázal na čl. 36 Listiny základních práv a svobod a na ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a ust. § 82 s. ř. s. a shrnul, které právní předpisy žalovaný při vydání závazného stanoviska porušil. Stěžovatel je závazným stanoviskem krácen na svých právech a nemá k dispozici jinou než soudní ochranu (nápravy se nelze domoci podle správního řádu). Krajský soud utvrdil stěžovatele, že žaloba bude věcně posouzena, když jej vyzval k uhrazení soudního poplatku a ke sdělení, zda souhlasí, aby bylo rozhodnuto bez jednání, a poučil jej o možnosti vznášet námitku podjatosti. Krajský soud ale jednotlivé žaloby nesloučil a vydal pět samostatných usnesení. Nestandardním postupem soudu je tak stěžovatel nucen podat pět kasačních stížnosti a uhradit pětkrát soudní poplatek. V žalobě stěžovatel ozřejmil, že se na vydávání závazného stanoviska vztahují základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení o formě a náležitostech rozhodnutí, a že je soudem přezkoumatelné. Nelze souhlasit s tím, že by tomu tak bylo pouze do roku 2004, neboť stěžovatel vycházel z nového správního řádu a komentáře k němu. Stěžovatel se nemůže domoci nápravy podle správního řádu u dotčeného orgánu, tedy namítá i nesrozumitelnost důvodů rozhodnutí soudu. Žalovaný při vydávání nesouhlasných stanovisek užívá záměrně slovo „zejména“, aby mohl neustále měnit podmínky závazného stanoviska a prodlužovat tak vydání souhlasného stanoviska. O změnu užívání stěžovatel oprávněně žádá od února 2015, což je v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) i s rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 5. 2010, č. j. 2 As 11/2010 - 54). O nezákonném šikanózním postupu žalovaného svědčí i skutečnost, že předložené dokumentace požárně bezpečnostního řešení jsou zcela v souladu s platnými předpisy. Jiné než soudní ochrany stěžovatel nemá, neboť za nezákonný postup považuje i skutečnost, že žalovaný bez opory ve správním řádu nařídil oprávněným úředním osobám Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje, územního odboru Ústí nad Orlicí, aby tyto osoby žádosti stěžovatele postupovaly žalovanému. O námitce podjatosti oprávněných úředních osob žalovaného nebylo dosud rozhodnuto, přestože uplynuly lhůty stanovené správním řádem. Žalovaný však nepřipustil zpracovateli dokumentace konzultaci. Rovněž nebylo přes uplynutí zákonných lhůt rozhodnuto o podnětu k přezkumnému řízení. Pro odmítnutí žaloby nebyl dán žádný důvod, neboť stěžovatel vyčerpal možnosti, které mu dává správní řád. Pro úplnost stěžovatel poukázal na související soudní řízení a skutečnost,

že ve věci není ohrožen veřejný zájem. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve svém písemném vyjádření uvedl, že pojem „zejména“ je ve stanovisku použit proto, že opačný postup by vedl k nárůstu rozsahu odůvodnění a jeho znepřehlednění. Tento pojem je také použit ve vzoru v metodické pomůcce. Žalovaný nedeklaroval, že není žádoucí vydat souhlasné stanovisko. Stanovisko obsahuje veškeré náležitosti. Problematika požární ochrany v objektech, kde se nacházejí ve větším množství zbraně a střelivo, je natolik specifická, že by bylo nehospodárné, aby se jí zabýval každý územní odbor. Žalovaný poskytl stěžovateli již sedm konzultací, na které přitom nemá právní nárok. Stěžovatel dále nepřesně vymezil i subjekt žalovaného, kterým je správně Česká republika – Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje. Závěrem žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předně k výtce žalovaného poznamenává, že žalovaný byl stěžovatelem i krajským soudem správně označen jako Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje. Soudní řád správní ve svém ust. § 33 odst. 2 totiž procesní způsobilost přiznává nikoliv pouze entitám majícím obecně způsobilost mít práva a povinnosti, nýbrž také správním orgánům. V řízení o žalobě proti rozhodnutí dle ust. § 65 a násl. s. ř. s. se přitom za žalovaného označuje právě správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Na rozdíl od soukromoprávních vztahů, kde je subjektem práva zásadně Česká republika, jejímž jménem správní orgán vystupuje jen jako organizační složka, zde je žalovaným se samostatnou procesní způsobilostí Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, který vydal žalobou napadený akt, jejž stěžovatel považuje za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

[9] Stěžejní otázkou v nyní projednávané věci je to, zda žalobou napadené závazné stanovisko je samostatně přezkoumatelné či nikoliv. Konkrétně bylo žalobou napadeno závazné stanovisko vydané na základě ust. § 31 odst. 4 zákona o požární ochraně pro účely řízení o žádosti o povolení změny v užívání stavby dle stavebního zákona.

[10] Podle ust. § 31 odst. 4 zákona o požární ochraně *výsledkem posuzování podkladů, dokumentace a ověřování splnění stanovených požadavků podle odstavce 1 písm. b) a c) je závazné stanovisko nebo stanovisko vyžadované zvláštním právním předpisem*.

[11] Podle ust. § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, *orgány 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*.

[12] Podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu *závazné 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*.

[13] Samostatnou přezkoumatelností závazných stanovisek se v obecné rovině zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113 (č. 2434/2011 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná také na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci plně ztotožňuje s úvahami rozšířeného senátu (na které v podrobnostech odkazuje) a nepovažuje za potřebné je na tomto místě rozsáhle opakovat. Podstatný je závěr rozšířeného senátu, že „[z]*ávazná 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.*“ Rozšířený senát se v citovaném rozsudku zabýval také historickým vývojem přezkumu závazných stanovisek a jeho úvahy plně dávají za pravdu krajskému soudu v tom, že právě přijetím správního řádu (z roku 2004) došlo k zásadní změně, která se promítla do nemožnosti samostatně přezkoumat závazné stanovisko dle ust. § 149 správního řádu ve správním soudnictví. Skutečnost, že i „nový“ správní řád stěžovatelka (potažmo komentářová literatura) vykládá ve shodě s dřívějším přístupem (reprezentovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS), nemůže nic změnit na tom, že tento dřívější přístup byl již judikatorně překonán (právě zmiňovaným rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113). Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci proto nehodlá od aktuální a již zcela konstantní judikatury odchýlit.

[14] Závazné stanovisko vydané na základě ust. § 31 odst. 4 zákona o požární ochraně pro účely řízení o žádosti o povolení změny v užívání stavby je závazným stanoviskem ve smyslu ust. § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Z citovaných ustanovení je přitom patrné, že pro vydání tohoto závazného stanoviska není předepsána forma rozhodnutí, a není ani vydáváno ve správním řízení. Zároveň se nejedná o závazné stanovisko s objektivně vymezeným samostatným předmětem řízení, nýbrž toliko o podkladový akt pro řízení o žádosti o povolení změny v užívání stavby. Je tedy patrné, že se jedná o závazné stanovisko ve smyslu ust. § 149 správního řádu. To ostatně potvrzuje skutečnost,

že stavební zákon v ust. § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona u slov „závazná stanoviska“ v poznámce pod čarou výslovně odkazuje na ust. § 149 správního řádu. Na závazné stanovisko, které stěžovatel napadl žalobou v nyní projednávané věci, tak plně dopadají výše uvedené závěry rozšířeného senátu. Jedná se o podkladový akt, který nelze v řízení podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. samostatně přezkoumat. Soudní přezkum je možný až v případě konečného rozhodnutí, tj. rozhodnutí o žádosti o povolení změny v užívání stavby.

[15] Z uvedeného je také patrné, že odmítnutí žaloby zde nepředstavuje úplné odmítnutí přístupu k soudu (*denegatio iustitiae*), neboť stěžovatel má nadále otevřenou cestu k soudnímu přezkumu. Tento přezkum pouze nemůže proběhnout ihned v řízení o žalobě proti samotnému závaznému stanovisku, nýbrž až v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o povolení změny v užívání stavby. Není podstatné, zda stěžovatel vyčerpal všechny prostředky nápravy proti samotnému závaznému stanovisku dle správního řádu, jak tvrdí. Důležité je, že má dostupné prostředky nápravy proti negativním důsledkům závazného stanoviska cestou přezkumu rozhodnutí o žádosti, včetně přezkumu soudního. Stěžovatel může proti případnému zamítavému rozhodnutí o své žádosti o povolení změny v užívání stavby podat opravné prostředky dle správního řádu a následně také žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 65 a násl. s. ř. s. O odmítnutí přístupu k soudu se tudíž nemůže jednat.

[16] Jelikož napadené závazné stanovisko není rozhodnutím dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., je ze soudního přezkumu na základě ust. § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno, a žaloba proti němu je tudíž podle ust. § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Za této situace krajský soud správně žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[17] Na postupu krajského soudu nemohlo nic změnit ani to, že tento soud nejprve stěžovatele vyzval k zaplacení soudního poplatku, ke sdělení, zda souhlasí, aby bylo rozhodnuto bez jednání, a poučil jej o možnosti vznášet námitku podjatosti. Výluka ze soudního přezkumu způsobuje objektivní nemožnost meritorního projednání žaloby. Tuto zákonnou výluku nemůže zvrátit ani jednání krajského soudu původně směřující k meritornímu posouzení. Podal-li stěžovatel žalobu proti aktu, jež je ze soudního přezkumu objektivně vyloučen, nemohlo mu vzniknout na základě jednání krajského soudu, který si nemusel být této výluky od počátku zcela vědom, legitimní očekávání, že žaloba bude přes tento zásadní objektivní nedostatek věcně posouzena.

[18] Jestliže krajský soud nespojil více žalob stěžovatele ke společnému projednání, nepovažuje Nejvyšší správní soud tento postup za nijak nestandardní. Řízení o samostatně podaných žalobách nebylo spojeno ze zákona a ust. § 39 odst. 1 s. ř. s. krajskému soudu neukládá povinnost vždy spojit žaloby téhož žalobce. Spojování řízení ve chvíli, kdy je zřejmé, že k meritornímu přezkumu vůbec nemůže dojít, by navíc nebylo hospodárné. V postupu krajského soudu proto Nejvyšší správní soud nespatřuje žádné pochybení, natož pochybení, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného usnesení. Nutno proto podotknout, že vydání samostatných rozhodnutí v samostatných řízeních bylo především důsledkem podání samostatných žalob. Pro stěžovatele se tak nemohlo jednat o nepředvídatelný procesní vývoj.

[19] Taktéž námitku nesrozumitelnosti důvodů rozhodnutí krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud jako neopodstatněnou. Naopak stěžovatel ve větě, v níž uplatňuje námitku nesrozumitelnosti, poukazuje na skutečnosti, které s možnou nesrozumitelností napadeného usnesení vůbec nesouvisejí. Není vůbec patrné, proč a v kterých konkrétních úvahách považuje napadené usnesení za nesrozumitelné. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá než pouze v obecné rovině konstatovat, že napadené usnesení poskytuje zcela jasný výklad právních předpisů a jednoznačné úvahy krajského soudu týkající se jejich aplikace.

[20] Ve zbytku již stěžovatel brojí věcně proti samotnému žalobou napadenému závaznému stanovisku. Tyto námitky se však zcela míjí s důvody, pro které bylo vydáno napadené usnesení, a z povahy věci proto nemohou vést k jeho zrušení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87). Jedná se o veškeré námitky uplatněné pod bodem VI. kasační stížnosti (užívání slova „zejména“ žalovaným, oprávněnost žádosti o povolení změny v užívání stavby, soulad dokumentace s předpisy, atrakce pravomoci žalovaným, nepřipuštění konzultací, porušování správního řádu žalovaným, nerozhodnutí o námitce podjatosti ani o podnětu k přezkumnému řízení). Posouzení těchto námitek by bylo možné pouze v případě, že by došlo k věcnému přezkumu žalobou napadeného aktu. Jelikož však bylo nutno žalobu jako nepřípustnou odmítnout, nemohl se těmito námitkami krajský soud zabývat a nemůže se jimi zabývat nyní ani Nejvyšší správní soud.

IV.
Závěr a náklady řízení

[21] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadené usnesení není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví - li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 26. května 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu