

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **MULTIAGRO v. o. s. Slatina,** se sídlem Slatina 116, Vysoké Mýto, zast. JUDr. Denisem Mitrovićem, advokátem se sídlem Mírové nám. 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje,** se sídlem Teplého 1526, Pardubice, proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 4. 1. 2016, č. j. HSPA-306-46/2015-Šk, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 27. 1. 2016, č. j. 52 A 9/2016 – 14,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 a) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 4. 1. 2016, č. j. HSPA-306-46/2015-Šk, k dokumentaci týkající se změny užívání stavby s názvem „administrativní objekt v areálu Slatina“, na pozemku č. st. 118.

[2] Soud dospěl k závěru, že napadené stanovisko vydané na základě § 31 odst. 4 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Jedná se pouze o podklad pro konečné rozhodnutí a teprve konečné rozhodnutí může být podrobeno soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování vycházel ze závěrů rozšířeného senátu uvedených v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelka napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nezákonnost napadeného usnesení spatřuje v tom, že je závazným stanoviskem krácena na svých právech a nemá k dispozici jinou než soudní ochranu (nápravy se nelze domoci podle správního řádu).

[4] Odkazuje na čl. 36 Listiny základních práv a svobod a na § 65 odst. 1 s. ř. s., jakož i na § 82 s. ř. s. Krajský soud svým procesním postupem utvrdil stěžovatelku v tom, že její žaloba bude věcně posouzena. Vyzval ji totiž k uhrazení soudního poplatku a ke sdělení, zda souhlasí, aby bylo rozhodnuto bez jednání, a poučil ji o možnosti vznášet námitku podjatosti.

[5] Stěžovatelka podala několik žalob, soud ale jednotlivé žaloby nesloučil a vydal pět samostatných odmítavých usnesení. V důsledku tohoto nestandardního postupu je nucena podat pět kasačních stížnosti a uhradit pětkrát soudní poplatek.

[6] Na vydávání závazného stanoviska se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení o formě a náležitostech rozhodnutí. Nelze souhlasit se závěrem, že by stanovisko bylo soudně přezkoumatelné pouze do roku 2004, neboť stěžovatelka při právní argumentaci vychází z nového správního řádu a komentáře k němu.

[7] Nápravy podle správního řádu se u dotčeného orgánu domoci nemůže a namítá proto 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 stěžovatelka 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).

[8] 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 stěžovatelka 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 žádosti stěžovatelky postupovaly jemu.

[9] 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 stěžovatelka vyčerpala možnosti, které jí dává správní řád.

[10] Pro úplnost poukazuje na související soudní řízení a skutečnost, že ve věci není ohrožen veřejný zájem. Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti 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 č. 6 v metodické pomůcce.

[12] Žalovaný nedeklaroval, že v dané věci není žádoucí vydat souhlasné stanovisko. Stěžovatelka účelově vytrhává část dopisu Ministerstva vnitra z kontextu.

[13] Nesouhlasné stanovisko obsahuje veškeré zákonem stanovené 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 stěžovatelce již sedm konzultací, přestože na ně nemá právní nárok. V této souvislosti podotýká, že k odstranění vad obvykle postačuje konzultace jedna.

[14] Stěžovatelka nepřesně vymezila i subjekt žalovaného, kterým je správně Česká republika – Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelka je zastoupena advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Byl-li návrh krajským soudem odmítnut nebo řízení o něm zastaveno, lze podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítat jen nezákonnost tohoto odmítnutí nebo zastavení řízení. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. „konzumuje důvody“ kasační stížnosti, jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

[17] Námitky stěžovatelky proti posouzení napadeného vyrozumění jako rozhodnutí ve smyslu § 82 s. ř. s., jakož i námitky dovolávající se věcné nesprávnosti závazného stanoviska (tj. 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) se zcela míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Nejvyšší správní soud se může zabývat pouze námitkami zpochybňujícími důvody, které městský soud k odmítnutí žaloby vedly.

[18] Ke zpochybněnému označení žalovaného je nutno uvést, že žalovaný byl stěžovatelkou i krajským soudem správně označen jako Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, Krajské ředitelství. Soudní řád správní přiznává procesní způsobilost přímo správním orgánům (srov. § 33 s. ř. s.). Na rozdíl od soukromoprávních vztahů, kde je subjektem práva zásadně Česká republika, jejímž jménem správní orgán vystupuje jen jako organizační složka, v řízení dle § 65 s. ř. s. je žalovaným se samostatnou procesní způsobilostí Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, Krajské ředitelství. Ten totiž v postavení správního orgánu vydal žalobou napadený akt, jenž stěžovatelka považuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[19] Namítané nesrozumitelnosti soud nepřisvědčil. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).
[20] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[21] Předmětem sporu je tak otázka, zda závazné stanovisko vydané na základě § 31 odst. 4 zákona o požární ochraně pro účely řízení o žádosti o povolení změny v užívání stavby dle stavebního zákona, je či není samostatně přezkoumatelné v řízení před správními soudy.

[22] Podle § 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. Výsledkem posuzování podkladů, dokumentace a ověřování splnění zákonem stanovených požadavků je dle § 31 zákona o požární ochraně závazné stanovisko nebo stanovisko vyžadované zvláštním právním předpisem.

[23] Správní řád v § 149 stanoví, že 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.

[24] Zákon nepředepisuje pro vydání sporného závazného stanoviska formu rozhodnutí a toto stanovisko 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. Z uvedených

důvodu jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, což nepřímo potvrzuje stavební zákon, který v poznámce pod čarou k § 4 odst. 2 písm. a) u slov „závazná stanoviska“ výslovně odkazuje právě na § 149 správního řádu.

[25] Jak již správně uvedl krajský soud, samostatnou přezkoumatelností závazných stanovisek se v obecné rovině zabýval rozšířený senát ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 75/2009, který po obsáhlém odůvodnění dospěl k závěru, 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.“*

[26] Rozšířený senát se zabýval mj. 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 § 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 ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS), nemůže nic změnit na tom, že tento dřívější přístup byl již následně judikatorně překonán.

[27] Závěrem rozšířeného senátu je nyní rozhodující senát vázán a nemá žádný racionální důvod se v nyní projednávané věci od aktuální a již zcela konstantní judikatury odchýlit a předložit věc s odlišným stanoviskem k opětovnému posouzení rozšířenému senátu (srov. § 17 s. ř. s.).

[28] Žalobou napadené závazné stanovisko je podkladovým aktem, na který plně dopadají závěry rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 75/2009 a který nelze v řízení podle § 65 s. ř. s. samostatně přezkoumat. Soudní přezkum je možný až v případě konečného rozhodnutí, tj. rozhodnutí o žádosti stěžovatelky o povolení změny v užívání stavby. Odmítnutí žaloby proto nepředstavuje úplné odmítnutí přístupu k soudu (denegatio iustitiae), neboť stěžovatelka má nadále otevřenou cestu k soudnímu přezkumu. Může totiž proti případnému zamítavému rozhodnutí o její žádosti o povolení změny v užívání stavby podat opravné prostředky dle správního řádu a následně také žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.

[29] Výluka ze soudního přezkumu způsobuje objektivní nemožnost věcného projednání žaloby. Tuto zákonnou výluku nemůže zvrátit ani postup krajského soudu původně směřující k meritornímu posouzení věci. Podala-li stěžovatelka žalobu proti aktu, jenž je ze soudního přezkumu objektivně vyloučen, nemohlo jí vzniknout na základě standardního procesního postupu krajského soudu (vybrání SOP, vyjádření se účasti na jednání či ke složení senátu) žádné legitimní očekávání, že žaloba bude věcně posouzena.

[30] Obdobně ani nespojení více žalob podaných ve skutkově a právně obdobné věci ke společnému projednání nemá za následek nezákonnost napadeného usnesení. Ostatně

vydání samostatných rozhodnutí bylo především důsledkem podání samostatných žalob. Pro stěžovatelku se tak nemohlo jednat o nepředvídatelný procesní vývoj.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[32] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu