

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **RNDr. J. D.,** zastoupený Mgr. Petrem Olbortem, advokátem se sídlem Nad Vývozem 4828, Zlín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. T. Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2016, č. j. 30 A 31/2014 - 94,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Městský úřad Holešov, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „stavební úřad"), vydal rozhodnutí ze dne 24. 10. 2013, č. j. HOL-20663/2011/SÚ/AH, o změně stavby „*Přístavba bytového domu č. p. 1124, ul. Národních bojovníků v Holešově*", na pozemku p. č. 2844/2 v k. ú. Holešov, a o stavebním povolení na předmětnou stavbu (dále jen „napadené rozhodnutí stavebního úřadu"). Napadené rozhodnutí stavebního úřadu je jeho v pořadí již čtvrtým rozhodnutím ve věci.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce, který byl účastníkem řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) a § 109 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (srov. přechodná ustanovení - čl. II bod 14. novely č. 350/2012 Sb.; dále jen „stavební zákon"), odvolání, které žalovaný (dále jen „stěžovatel") rozhodnutím ze dne 12. 2. 2014, č. j. KUZL 9797/2014, sp. zn. KUSP 84458/2011 ÚP-Zi (dále jen „napadené rozhodnutí stěžovatele"),

zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí stavebního úřadu. Napadené rozhodnutí stěžovatele bylo rovněž jeho v pořadí čtvrtým rozhodnutím ve věci.

Proti rozhodnutí stěžovatele brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který jí rozsudkem ze dne 14. 3. 2016, č. j. 30 A 31/2014 - 94, vyhověl, napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že žalobce v řízení před správními orgány namítal nesprávné stanovení požárního zatížení pro předmětnou stavbu a v této souvislosti rovněž nesprávnost stanovisek Hasičského záchranného sboru (dále jen „HZS“). Postupem správních orgánů se ovšem žalobci nedostalo odpovědi na jeho konkrétní výtky vůči požárně bezpečnostnímu řešení dané stavby. Uvedeným došlo dle krajského soudu k porušení § 68 odst. 3 a § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a napadené rozhodnutí stěžovatele je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

I. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel uvedl, že námitky žalobce proti požárně bezpečnostnímu řešení byly vypořádány dostatečně a v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu. V pořadí třetí rozhodnutí stavebního úřadu bylo stěžovatelem zrušeno, jelikož námitky žalobce proti požárně bezpečnostnímu řešení stavby nebyly vypořádány v součinnosti s příslušným dotčeným orgánem. Na úrovni prvostupňového správního orgánu nelze postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu, ale pouze podle § 149 odst. 5 správního řádu. Žalobce ani ostatní osoby včetně správních orgánů podnět na přezkum závazného stanoviska k projektové dokumentaci HZS Zlínského kraje ze dne 20. 12. 2012, č. j. HSZL-6598-2/KM-2012 (dále jen „závazné stanovisko HZS ze dne 20. 12. 2012“), v rámci nového projednání věci nepodali. Při čtvrtém projednání věci u stavebního úřadu správní orgány ve vztahu k závaznému stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012 nepochybily. V souladu s právním názorem stěžovatele vysloveným v jeho třetím rozhodnutí (povinnost vypořádat námitky proti požárně bezpečnostnímu řešení v součinnosti s HZS Zlínského kraje) si stavební úřad vyžádal od HZS Zlínského kraje sdělení „*Součinnost ve věci podané námitky*“ ze dne 2. 10. 2013, č. j. HSZL-4884-2/KM-2013 (dále jen „vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013“), které bylo žalobcem (mimo jiné) napadeno v posledním odvolání. Stěžovatel vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 z procesní opatrnosti posoudil jako zpřesňující a doplňující stanovisko k původně vydanému závaznému stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012, a tedy jako stanovisko závazné a doložené v rámci stavebního řízení. Dne 6. 1. 2014 stěžovatel v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu požádal generální ředitelství HZS jako orgán nadřízený dotčenému orgánu o potvrzení nebo změnu konkrétního závazného stanoviska (původní závazné stanovisko HZS ze dne 20. 12. 2012 žalobce v odvolání nenapadl). Generální ředitelství HZS sice vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 neposoudilo jako závazné stanovisko, ale jako vyjádření k žádosti o součinnost při vypořádání námitek žalobce, nicméně obsah vyhodnotilo a vyslovilo s ním souhlas. Na základě tohoto postupu dotčených orgánů stěžovatel vypořádal námitku žalobce proti požárně bezpečnostnímu řešení stavby. Dle stěžovatele byl jeho postup v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu

a po obsahové stránce byly námitky žalobce vypořádány v potřebném rozsahu a v návaznosti na všechny podklady, které tuto otázku řešily, tedy (upraveného) požárně bezpečnostního řešení stavby vypracovaného oprávněnou osobou, závazného stanoviska HZS ze dne 20. 12. 2012, navazujícího stanoviska - vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 a přípis generálního ředitelství HZS ze dne 20. 1. 2014, č. j. MV-5198-4/PO-PRE-2014 (dále jen „vyjádření generálního ředitelství HZS ze dne 20. 1. 2014“).

Stěžovatel odmítá, že by zatížil řízení a své rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť na základě uvedených podkladů vypořádal námitky žalobce proti projektové dokumentaci (požárně bezpečnostnímu řešení stavby). Žalobce postupně generoval své námitky a precizoval je až v rámci posledního odvolání. S odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu uvedl, že odvolací řízení a také řízení před stavebním úřadem podléhalo koncentraci. V rámci vypořádání námitek před stavebním úřadem, tedy správním orgánem I. stupně, nemohly být námitky precizované až v odvolání ani v součinnosti s dotčeným orgánem vůbec vypořádány. Dotčené orgány na úseku požární bezpečnosti opakovaně konstatovaly, že projektová dokumentace stavby včetně požárně bezpečnostního řešení je v souladu s příslušnými ČSN a technické požadavky jsou splněny. Na základě závazných stanovisek, resp. stanovisek dotčeného orgánu (a jeho nadřízeného orgánu) bylo v řízení před správními orgány prokázáno, že stavba je v souladu s požadavky obecně závazných předpisů a technických norem.

Stěžovatel dále namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud převzal laické a nepodložené argumenty žalobce precizované až v odvolání (žalobce odhadl a nějak vygeneroval z ČSN 73 0802 minimální hodnoty požárního zatížení stavby a konstatoval nedodržení minimální odstupové vzdálenosti od jeho pozemků a staveb). Naopak podklady vypracované oprávněnou osobou a stanoviska dotčených orgánů na úseku požární bezpečnosti o tom, že stavba je v souladu s právními předpisy, považoval za nedostatečné. Pokud měl krajský soud argumentaci žalobce ve vztahu k požárnímu zatížení a výpočtu požárně nebezpečného prostoru za přesvědčivou navzdory ostatním odborným podkladům, bylo na místě doplnit dokazování ohledně řešení této otázky přímo krajským soudem.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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 napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost **není důvodná**.

Spornou otázkou v nyní projednávané věci je, zda krajský soud dospěl ke správnému závěru, pokud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu porušení § 68 odst. 3 a § 149 odst. 4 správního řádu. Podle krajského soudu totiž odvolací námitka žalobce směřovala proti závaznému stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012, které však nebylo generálním ředitelstvím HZS potvrzeno nebo změněno v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, a proto se žalobci nedostalo žádné odpovědi na jeho konkrétní výtky zpochybňující správnost požárně bezpečnostního řešení.

Aby mohl zdejší soud posoudit spornou otázku, je třeba zhodnotit obsah uplatněných námitek. V této souvislosti je rovněž podstatné, do kterého okamžiku mohl žalobce námitky uplatnit, neboť řízení před stavebním úřadem podléhalo koncentraci (§ 82 odst. 4 správního řádu a 89 odst. 1 stavebního zákona).

Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad oznámí zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí veřejné ústní jednání, je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě; konání veřejného ústního jednání oznámí nejméně 15 dnů předem. Podle § 89 odst. 1 stavebního zákona závazná stanoviska dotčených orgánů, námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Účastníci řízení musí být na tuto skutečnost upozorněni. Podle odst. 5 citovaného ustanovení o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv (pro úplnost srov. též § 112 odst. 1 a § 114 stavebního zákona.)

Podle § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Podle § 82 odst. 4 správního řádu k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s

právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Z citovaného ustanovení plyne, že pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 - 71, publ. pod č. 1580/2008 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

K uplatnění zásady koncentrace v územním (resp. stavebním) řízení lze např. odkázat na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000 - 25: *„Právo na odvolání, zaručené účastníku řízení v § 53 spr. ř., je ovšem v případě územního řízení limitováno zásadou koncentrace řízení, která zde platí. Jestliže tedy lze námitky a připomínky k navržené stavbě uplatnit jen koncentrovaně, tj. při nařízeném ústním jednání, místním šetření nebo ve stanovené lhůtě (§ 36 odst. 1 a 2 stavebního zákona), a později k nim nebude přihlédnuto, není je možné účinně uplatnit v odvolání. Výjimkou by byl pouze případ, kdy by k tomu účastníku řízení byla odňata možnost nesprávným postupem stavebního úřadu (neoznámení zahájení řízení, oznámení zahájení řízení veřejnou vyhláškou bez splnění zákonných podmínek k takovému postupu, neupozornění na možnost podání námitek a připomínek, neupozornění na zásadu koncentrace řízení - tedy na neúčinnost opožděných námitek a připomínek, nedodržení zákonných lhůt apod.)“* (obdobně srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, č. j. 7 As 111/2014 - 43, a ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34). Z citovaného rozhodnutí lze dovodit, že výjimku ze zásady koncentrace řízení lze uplatnit rovněž v řízení před stavebním úřadem poté, kdy bylo jeho rozhodnutí zrušeno odvolacím orgánem z důvodu, že účastníkovi byla nesprávným postupem stavebního úřadu odňata možnost podat řádně a včas námitky.

V nyní projednávané věci trpělo řízení předcházející prvnímu, druhému a třetímu rozhodnutí stavebního úřadu vždy stejnou vadou, která spočívala v nedodržení lhůty 15 dnů podle § 87 odst. 1 stavebního zákona pro oznámení konání veřejného ústního jednání, a to mj. ve vztahu k žalobci. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobci oznámení o konání veřejného ústního jednání nebylo ani v jednom ze tří případů doručeno včas. V takové situaci se neuplatní zásada koncentrace řízení, neboť nesprávným postupem stavebního úřadu mohla být žalobci odňata možnost uplatnit námitky (resp. doplnit již uplatněné námitky a argumentaci) nejpozději při ústním jednání, o němž se nedozvěděl v zákonné lhůtě před jeho konáním. V tomto ohledu nelze žalobci *a priori* vyčítat, že námitky *„generoval a precizoval“* v průběhu řízení před stavebním úřadem.

Z uvedených důvodů mohl žalobce uplatnit své námitky až do dne 3. 10. 2013, kdy proběhlo řádně a včas oznámené veřejné ústní jednání a došlo ke koncentraci řízení. Do tohoto dne žalobce před stavebním úřadem podal námitky ve dnech 13. 9. 2011, 28. 3. 2012, 6. 2. 2013 a 2. 10. 2013, s nimiž se stavební úřad byl povinen vypořádat způsobem podle § 89 odst. 5 stavebního zákona. Pro úplnost lze poznamenat, že stavební úřad byl ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu vázán názorem odvolacího orgánu, který ve svých předchozích rozhodnutích posoudil žalobcovy odvolací námitky.

Podstatou námitek uplatněných žalobcem ve dnech 13. 9. 2011 a 28. 3. 2012, tj. před vypracováním závazného stanoviska HZS ze dne 20. 12. 2012, bylo, že požárně

bezpečnostní řešení nesprávně stanoví požárně nebezpečný prostor stavby, který nesmí zasahovat na sousední pozemek ve vlastnictví žalobce. V návaznosti na uvedené námitky doložili stavebníci přepracovanou projektovou dokumentaci vč. upraveného požárně bezpečnostního řešení stavby. Původní dřevěná konstrukce stavby byla změněna na ocelovou. Takto změněná projektová dokumentace byla posouzena dotčeným orgánem a bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko HZS ze dne 20. 12. 2012. Je sice pravdou, že předmětné stanovisko mohlo být dotčeným orgánem odůvodněno podrobněji, nicméně z jeho obsahu vyplývá, že HZS Zlínského kraje se otázkou požárního zatížení a zásahu požárně nebezpečného prostoru na pozemky žalobce zabýval.

V námitkách ze dne 6. 2. 2013 a 2. 10. 2013, stejně jako ve vyjádření k podkladům ze dne 13. 3. 2013, žalobce setrval na svých argumentech; pouze podrobněji a jinými slovy zopakoval, že požárně nebezpečný prostor zasahuje na sousední pozemek v jeho vlastnictví, tedy že je chybně stanoveno požární zatížení. Ze správního spisu plyne, že stavební úřad, vázán názorem stěžovatele vysloveným v rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 7. 2013, požádal HZS Zlínského kraje o součinnost týkající se námitek žalobce. Ve vyjádření ze dne 2. 10. 2013 HZS především konstatoval, že již bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko HZS ze dne 20. 12. 2012, podle kterého bylo požárně bezpečnostní řešení zpracováno v souladu s právními předpisy, a v reakci na podrobnější argumentaci žalobce uvedl, z jakých důvodů požárně nebezpečný prostor dotčené stavby nezasahuje na sousední pozemky.

Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží. Ze správního spisu neplyne, že by se v dané věci od vydání závazného stanoviska HZS ze dne 20. 12. 2012 změnily či byly nově doloženy skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve, ani že by došlo k jiným okolnostem ve smyslu citovaného ustanovení. Proto nebylo důvodu, aby HZS Zlínského kraje jako dotčený orgán vydával navazující stanovisko (namísto setrvání na závazném stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012).

Úkolem dotčeného orgánu je ovšem chránit veřejný zájem a poskytovat odbornou pomoc správním orgánům nejen formou vydávání závazných stanovisek. Proto není bez dalšího vyloučeno, aby dotčený orgán uplatnil např. vyjádření, které není závazným stanoviskem, jako výraz součinnosti ve smyslu § 8 odst. 2 a § 136 odst. 1 správního řádu a § 4 odst. 2 stavebního zákona. Na podporu uvedeného argumentu lze odkázat na § 136 odst. 4 správního řádu, podle něhož se dotčený orgán může vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí, které nejsou *a priori* pro výkon jeho působnosti podstatné, je-li to třeba k plnění jeho úkolů nebo jestliže si to vyhradí. Vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 má podle Nejvyššího správního soudu charakter poskytnutí součinnosti a stavební úřad s ním správně nakládal jako s podkladem rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu.

V pořadí ve čtvrtém odvolání ze dne 14. 11. 2013 žalobce setrval na námitce chybného stanovení požárního zatížení. Uvedl, že vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 je podle něj nesprávné, stavba má sice ocelovou konstrukci, ale hořlavou podlahu a zábradlí, přičemž při stanovení správného požárního zatížení se odstupová vzdálenost zvětší a přesáhne hranici parcel. Je třeba poznamenat, že s vyjádřením HZS ze dne 2. 10. 2013 se žalobce mohl seznámit na veřejném ústním jednání konaném dne 3. 10. 2013, o kterém byl řádně a včas poučen. Stavební úřad v oznámení ze dne 28. 8. 2013 výslovně upozornil, že předmětem projednání budou doplněné námitky žalobce a *„doložené vyjádření dotčeného orgánu HZSZK“*, a rovněž uvedl, kdy lze nahlédnout do podkladů rozhodnutí. Žalobce se na veřejné ústní jednání bez omluvy nedostavil, čímž se připravil o možnost včas se seznámit s vyjádřením HZS a uplatnit proti tomuto podkladu námitky.

Závěr, že odvolací námitky žalobce směřující proti zmíněnému podkladu jsou z uvedeného důvodu opožděné, a tedy nepřípustné ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu (k dalšímu obsahu odvolání viz dále), by byl ovšem ryze formalistický a paušální, neboť by nezohledňoval další okolnosti věci, zejména obsah odvolání žalobce a povahu jeho odvolacích námitek.

Žalobce v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 10. 2013 sice namítá věcnou nesprávnost vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013, ale na straně druhé nelze přehlédnout, že jeho odvolací námitka směřovala vůči nesprávnému stanovení požárního zatížení, které zpochybňoval v průběhu celého správního řízení. V odvolání pak svou námitku v uvedeném směru dále rozvádí. Otázka stanovení požárního zatížení přitom byla řešena v závazném stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012, na které vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 výslovně odkazuje. Byť to tedy žalobce neuvedl výslovně, odvolací námitka svojí povahou směřovala rovněž proti obsahu závazného stanoviska HZS ze dne 20. 12. 2012. Pokud totiž žalobce nesouhlasil se stanovením požárně nebezpečného prostoru a rozporoval správnost požárně bezpečnostního řešení, z obsahu jeho odvolání a povahy věci je zjevné, že nesouhlasil ani s vypořádáním svých argumentů dotčeným orgánem v závazném stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012. Odvolací námitka žalobce se tak netýkala výhradně nesprávnosti vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013, avšak jednalo se o pokračování tvrzení o nesprávnosti požárně bezpečnostního řešení stavby a stanovení požárně nebezpečného prostoru.

Směřují-li uplatněné odvolací námitky ze své povahy proti obsahu závazného stanoviska, je na místě, aby odvolací orgán postupoval podle § 149 odst. 4 správního řádu, a to také tehdy, pokud účastník výslovně nenapadá závazné stanovisko. Již v rozsudku ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63, publ. pod č. 2167/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„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 nalezly 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.“

Vzhledem k tomu, že námitky žalobce uplatněné v odvolání ze dne 14. 11. 2013 svou povahou směřovaly proti závaznému stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012 (stanovení požárního zatížení), měl stěžovatel postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu ohledně závazného stanoviska HZS ze dne 20. 12. 2012, na něž vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 přímo navazovalo a na uvedené stanovisko výslovně odkazovalo, aniž by se od něj odchylovalo. Nejednalo se tedy ani materiálně o navazující stanovisko HZS ve smyslu § 4 odst. 3 stavebního zákona, které by podle uvedeného ustanovení přicházelo v úvahu na základě nově zjištěných a doložených skutečností, jež nemohly být uplatněny dříve a kterými by se podstatně měnily podmínky, za nichž bylo původní stanovisko vydáno.

Stěžovatel ovšem ve vztahu ke stanovisku HZS ze dne 20. 12. 2012 podle § 149 odst. 4 správního řádu nepostupoval. Místo toho požádal generální ředitelství HZS přípisem ze dne 6. 1. 2014, č. j. KUZL 705/2014, pouze o potvrzení nebo změnu vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013, které zřejmě mylně považoval za závazné stanovisko. Generální ředitelství HZS ve vyjádření ze dne 20. 1. 2014 odpovědělo, že vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 není závazným stanoviskem, ale jen „poskytnutím součinnosti“ při vypořádání námitek žalobce.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s posouzením krajského soudu, podle kterého nebylo ohledně závazného stanoviska HZS ze dne 20. 12. 2012 postupováno podle § 149 odst. 4 správního řádu, ačkoliv k takovému postupu byl stěžovatel povinen. Právě v uvedeném tkví podstatná vada řízení před správními orgány, neboť v jejím důsledku nebyly řádným a zákonným způsobem zodpovězeny konkrétní výtky žalobce zpochybňující správnost požárně bezpečnostního řešení stavby.

Krajský soud v napadeném rozsudku dále uvedl, že ve věci nebylo postaveno najisto, zda generální ředitelství HZS posoudilo vyjádření HZS ze dne 2. 10. 2013 materiálně postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu (formální postup dle citovaného ustanovení je vyloučen). Z již uvedeného je zřejmé, že nebylo nezbytné, aby stěžovatel vyžadoval po generálním ředitelství HZS potvrzení nebo změnu uvedeného podkladu. S ohledem na skutečnost, že uvedená argumentace krajského soudu byla toliko podpůrným, nikoliv nosným důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele, postačila pouze dílčí korekce právního názoru krajského soudu. Nejvyšší správní soud tak ani v tomto ohledu neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitka nezákonnosti napadeného rozsudku není důvodná, a s posouzením provedeným krajským soudem (byť s drobnými korekcemi) souhlasí.

Zdejší soud konstatuje, že neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným. Krajský soud nepřevzal laické a ničím nepodložené argumenty žalobce, jak uváděl stěžovatel v kasační stížnosti. Krajský soud totiž vůbec otázku věcné správnosti požárně bezpečnostního řešení stavby a požárního zatížení nehodnotil. Pouze se zabýval chybným procesním postupem správních orgánů při vypořádání námitek žalobce, což bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Dokazování tvrzení žalobce v řízení před krajským soudem by v takové situaci bylo zcela nadbytečné. Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani v tomto ohledu krajský soud nepochybil.

III. Závěr a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 9. března 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu