

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) Ing. M. V., b) Ing. A. D.,** oba zastoupeni Mgr. Danem Pospíšilem, advokátem se sídlem Sokolská třída 936/21, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, **za účasti:** I. Obec Velká Polom, se sídlem Opavská 58, Velká Polom, zastoupena Mgr. Matějem Kopřivou, advokátem se sídlem 28. října 438/219, Ostrava, II. TRADE HAMMER, s. r. o., se sídlem 28. října 205/45, Ostrava, zastoupený Mgr. Davidem Fiedlerem, advokátem se sídlem Senovážné náměstí 870/27, Praha 1, III. Mgr. V. V., IV. M. V., V. Ing. L. N., VI. Bc. M. N., VII. Ing. P. V., VIII. Ing. I. V., IX. P. H., X. Y. H., XI. R. E., XII. K. E., XIII. P. K., XIV. V. K., XV. Mgr. D. G., XVI. Mgr. H. G., XVII. Ing. O. L., XVIII. Ing R. L., XIX. Ing. M. M., XX. Ing. L. M., Ph.D., XXI. A. T., XXII. G. T., XXIII. Ing. I. M., XXIV. Bc. R. M., v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II. a kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2017, č. j. 22 A 68/2014 - 134,

takto:

I. Kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II. a žalovaného **se zamítají.**

II. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **nepřiznává.**

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 15. 11. 2010 obdržel Obecní úřad Velká Polom (dále jen „stavební úřad“) žádost osoby zúčastněné na řízení II. (dále jen „stěžovatel 1“) o umístění stavby „Inženýrské sítě a komunikace pro výstavbu 67 rodinných domů“ na pozemcích parc. č. X,

X, X, X, X, X a X (identifikace pozemků se v průběhu řízení měnila - pozn. NSS) v katastrálním území V. P. (dále jen „stavba“).

[2] Rozhodnutím ze dne 24. 5. 2011, č. j. Výst3228/10-Fa, stavební úřad rozhodl o umístění stavby. Proti tomuto rozhodnutí podali někteří z účastníků územního řízení odvolání, na jehož základě žalovaný (dále jen „stěžovatel 2“) rozhodnutím ze dne 21. 12. 2011, č. j. MSK 142937/2011, zrušil napadené rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. V rámci nového projednání stavební úřad vyzval stěžovatele 1 k doplnění žádosti a podkladů ve vazbě na obsah rozhodnutí o odvolání.

[3] Následně stavební úřad vydal rozhodnutí ze dne 3. 12. 2012, č. j. Výst3228/10-Fa (dále také jen „územní rozhodnutí“), kterým rozhodl o umístění předmětné stavby.

[4] Proti územnímu rozhodnutí podali někteří z účastníků územního řízení odvolání, na jehož základě stěžovatel 2 rozhodnutím ze dne 7. 4. 2014, č. j. MSK 27345/2013, územní rozhodnutí změnil v části obsahující podmínky pro umístění a projektovou přípravu stavby a v části rozhodnutí o námitkách účastníků řízení; ve zbytku územní rozhodnutí potvrdil.

[5] Proti posledně uvedenému rozhodnutí stěžovatele 2 podali žalobci žalobu u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který jí rozsudkem ze dne 25. 5. 2017, č. j. 22 A 68/2014 - 134, vyhověl, napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil stěžovateli 2 k dalšímu řízení.

[6] Krajský soud uvedl, že stavební úřad v územním řízení vycházel ze závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje (dále jen „KHS“) ze dne 12. 3. 2012. Na základě odvolání proti územnímu rozhodnutí stěžovatel 2 správně požádal Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“) jako nadřízený orgán KHS o potvrzení nebo změnu uvedeného závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v relevantním znění (dále jen „správní řád“). Ministerstvu byly zároveň žalobci doručeny Akustický posudek Zdravotního ústavu v Ostravě na vliv hluku z provozu osobní silniční dopravy v lokalitě Velká Polom (dále jen „Akustický posudek“) a stěžovatelem 1 Protokol o zkoušce č. H 474/13 - Rodinný dům S. č. p. X V. P., zpracovaný společností LABTECH s.r.o., Zkušebna Hluk a vibrace (dále jen „Protokol o zkoušce“). Žalobci se však s Protokolem o zkoušce seznámili až dne 11. 3. 2014, tj. po vydání stanoviska ministerstva. V odvolacím řízení pak žalobci podali rozsáhlé vyjádření, v němž rozporovali mj. právě Protokol o zkoušce, jako jeden z podkladů stanoviska ministerstva, se kterým se neměli možnost dříve seznámit (stěžovatel 1 jej totiž zaslal přímo ministerstvu). Za takové situace se měl podle názoru krajského soudu stěžovatel 2 znovu obrátit na ministerstvo a požádat jej o nové stanovisko, což však neučinil. Krajský soud souhlasil se stěžovatelem 2, že do stanoviska ministerstva tento stěžovatel nemohl zasahovat a byl jím vázán, nicméně nelze podle krajského soudu přehlédnout, že žalobci neměli dříve možnost seznámit se s podkladem poskytnutým ministerstvu stěžovatelem 1 (tj. Protokolem o zkoušce), na který reagovali velmi konkrétně a logicky. Dům č. p. X, u něhož bylo prováděno měření zpracované v Akustickém posudku, a dům č. p. X, u něhož bylo prováděno měření zpracované Protokolem o zkoušce, jsou umístěny prakticky

naproti sobě, oba stojí u křižovatky ulic Slunečná a Kolmá, takže by se nabízel předpoklad, že data v jednotlivých analýzách hluku budou srovnatelná. S ohledem na uvedené se stěžovatel 2 podle krajského soudu dopustil procesní chyby, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II. (stěžovatele 1)

[7] Stěžovatel 1 napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] V kasační stížnosti stěžovatel 1 shrnul průběh správního řízení a namítl, že krajský soud nesprávně posoudil vyjádření žalobců ze dne 26. 3. 2014 jako další odvolací námitku, na kterou měl stěžovatel 2 reagovat postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Vyjádření žalobců však bylo podle stěžovatele 2 pouhou polemikou nad některými odbornými podklady, jež mělo ministerstvo k dispozici pro své druhé potvrzující stanovisko. Není tedy zřejmé, z jakého důvodu krajský soud usuzuje, že by ministerstvo mělo své stanovisko změnit, neboť žalobci ve svém vyjádření netvrdili žádnou novou skutečnost doloženou případnou další studií či posudkem, který by měl odborné závěry ministerstva ovlivnit. Názor krajského soudu, podle něhož by stěžovatel 2 měl ministerstvo znovu (potřetí) požádat o přezkum závazného stanoviska KHS za zcela totožné důkazní (podkladové) situace, považuje stěžovatel 1 za nesprávný.

[9] Stěžovatel 1 navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Podstatný obsah kasační stížnosti žalovaného (stěžovatele 2)

[10] Stěžovatel 2 napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatel 2 v kasační stížnosti uvedl, že krajský soud nad rámec žalobních námitek dospěl k závěru, že se stěžovatel 2 dopustil procesní chyby, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť vyjádření žalobců, zaslané stěžovateli 2 na základě opatření ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, nepostoupil ministerstvu k vydání závazného stanoviska.

[12] Posouzení žalobní námitky týkající se hluku krajským soudem je podle názoru stěžovatele zčásti zmatečné, protože na jedné straně se krajský soud věcným posouzením s ohledem na konstatování procesní chyby nezabýval, na druhou stranu však na str. 6 napadeného rozsudku hodnotí a posuzuje relevantnost podkladů, na základě kterých bylo vydáno závazné stanovisko ministerstva.

[13] K průběhu územního řízení stěžovatel 2 uvedl, že část odvolacích námitek žalobců směřovala proti obsahu závazného stanoviska KHS ze dne 3. 12. 2012, jež posuzovalo dotčenou stavbu z hlediska hygienických (hlukových) limitů. Proto učinil opatření ze dne 14. 3. 2013, jímž bylo ministerstvo jako nadřízený orgán ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu vyzváno k potvrzení či změně závazného stanoviska KHS. Dne 1. 8. 2013 obdržel

stěžovatel 2 závazné stanovisko ministerstva, jímž bylo potvrzeno závazné stanovisko KHS. Opatřením ze dne 20. 8. 2013 umožnil stěžovatel 2 účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dne 23. 9. 2013 obdržel od žalobce a) Akustický posudek, který z opatrnosti vyhodnotil jako doplnění odvolání, přičemž z důvodu řádného vyhodnocení námitek směřujících proti závaznému stanovisku KHS požádal znovu ministerstvo o přezkoumání závazného stanoviska KHS s přihlédnutím k uvedenému podkladu. Dne 13. 2. 2014 stěžovatel 2 obdržel požadované závazné stanovisko ministerstva potvrzující závazné stanovisko KHS, k němuž ministerstvo připojilo kopii Protokolu o zkoušce a Analýzu Velké Polomi v rámci akce Inženýrské sítě a komunikace pro výstavbu 67 RD (dále jen „Analýza výsledků“); tyto písemnosti byly přímou cestou zaslány stěžovatelem 1 ministerstvu. Vzhledem k doplnění spisu o uvedené podklady postupoval stěžovatel 2 znovu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a umožnil účastníkům řízení vyjádřit se ke všem shromážděným podkladům rozhodnutí. Dne 26. 3. 2014 svého práva využili žalobce a) a Mgr. V. V. (osoba zúčastněná na řízení III.), přičemž ve vztahu k řešení otázky hluku poukázali na rozpor záměru s jimi předkládanými studiemi, na nestandardní postupy obou dotčených orgánů a jejich selhání při aplikaci zásad nestrannosti, objektivity, proporcionality, předběžné opatrnosti a odbornosti; potvrzující stanovisko ministerstva jmenovaní považovali za nezákonné.

[14] Stěžovatel 2 rovněž namítl, že opatření podle § 36 odst. 3 správního řádu v odvolacím řízení neslouží k uplatnění dalších námitek, ale pouze k tomu, aby se účastníci mohli seznámit s obsahem spisu a podklady pro vydání rozhodnutí. Vyjádření účastníků podané v rámci lhůty pro seznámení s podklady rozhodnutí již nelze považovat za námitky, k jejichž vypořádání je správní orgán povinen požádat o odborné stanovisko příslušný dotčený orgán, resp. jeho nadřízený orgán. Nelze zaměňovat pojem odvolací námitky a vyjádření k podkladům rozhodnutí, stejně tak nelze stavět na roveň způsob nakládání s odvolacími námitkami proti závazným stanoviskům se způsobem nakládání s pouhým vyjádřením účastníků v rámci postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu. Úkolem stěžovatele 2 bylo dbát na to, aby se ministerstvo vyjádřilo ke všem odvolacím námitkám týkajícím se závazného stanoviska KHS (resp. ke všem odborným otázkám, jejichž hodnocení nepřísluší stěžovateli 2), nikoliv k vyjádření účastníků dle § 36 odst. 3 správního řádu. Krajský soud vyslovil názor, podle něhož by měl být učiněn nový úkon ministerstva, což však § 149 odst. 4 správního řádu neumožňuje. Krajský soud se měl věcně zabývat námitkami směřujícími proti obsahu závazných stanovisek a jejich podkladům.

[15] Stěžovatel 2 uvedl, že postupoval v souladu s judikaturou citovanou krajským soudem, konkrétně s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011 - 69, publ. pod č. 5/2014 Sb. NSS, rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012 - 84, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 5 As 56/2009 - 63 (rozhodnutí soudů ve správním soudnictví jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[16] Stěžovatel 2 navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení

[17] Stěžovatel 1 (osoba zúčastněná na řízení II.) se ke kasační stížnosti stěžovatele 2 (žalovaného) nevyjádřil, a stejně tak stěžovatel 2 se nevyjádřil ke kasační stížnosti stěžovatele 1.

[18] Žalobci ani žádná z dalších osob zúčastněných na řízení se ke kasačním stížnostem stěžovatelů nevyjádřili.

V. Posouzení Nejvyššího správního soudu

[19] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že kasační stížnosti jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), jsou podány osobami oprávněnými, neboť stěžovatel 1 byl osobou zúčastněnou na řízení a stěžovatel 2 účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatel 1 je zastoupen advokátem a za stěžovatele 2 jedná jeho zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[21] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[22] Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že není pravdou, že by krajský soud ve věci rozhodl nad rámec žalobních námitek. Žalobci v žalobě namítali, že stěžovatel 2 se nevypořádal se zásadními otázkami stěžejními pro posouzení věci a dospěl k nesprávnému posouzení, ačkoliv měl k dispozici podklady svědčící o oprávněnosti odvolacích námitek, dále nesouhlasili se způsobem, jakým stěžovatel 2 naložil se stanovisky jiných orgánů, poukázali na rozpory jednotlivých odborných podkladů předložených žalobcem a) a stěžovatelem 1 a zopakovali své argumenty týkající se obsahu předložených podkladů, jakož i způsobu (metod) jejich zpracování, jak byly uvedeny již ve vyjádření žalobce a) a Mgr. V. V. (osoby zúčastněné na řízení III.) podaném v odvolacím řízení dne 26. 3. 2014 (dále jen „vyjádření ze dne 26. 3. 2014“). Krajský soud nijak nevybočil z mezí žaloby, pokud tyto žalobní námitky vypořádal a dospěl k závěru o procesním pochybení týkajícím se způsobu naložení s vyjádřením ze dne 26. 3. 2014; jinou věcí ovšem je, zda je jeho závěr v souladu se zákonem.

[23] V projednávané věci je zejména třeba posoudit spornou otázku, zda stěžovatel 2 postupoval správně, pokud vyjádření ze dne 26. 3. 2014 nepostoupil k posouzení ministerstvu, ačkoliv v něm byly rozporovány podklady potvrzujícího závazného stanoviska ze dne 4. 2. 2014, s nimiž se žalobci neměli možnost dříve seznámit.

[24] Stěžovatelé krajskému soudu vytkli, že nesprávně posoudil vyjádření odvolatelů ze dne 26. 3. 2014 jako uplatnění dalších odvolacích námitek, ačkoliv se jednalo toliko o vyjádření k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelům lze přisvědčit, že vyjádření ze dne 26. 3. 2014 nelze posoudit jako další odvolací námitky (takový názor ostatně krajský soud v napadeném rozsudku nevyslovil). Podstata vytýkané

procesní vady tkví ovšem jinde. Jak je podrobněji popsáno níže, pochybení stěžovatele 2 spočívá v tom, že nezajistil reakci ministerstva jako orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (KHS) na vyjádření účastníků týkající se odborných otázek, přestože byl v průběhu řízení doplněn důkazní stav (o Protokol o zkoušce a Analýzu výsledků). Uvedené podklady totiž předložil stěžovatel 1 přímo ministerstvu (a nikoli stěžovateli 2), které na jejich základě vydalo potvrzující závazné stanovisko ze dne 4. 2. 2014, aniž by se s těmito podklady mohli seznámit a vyjádřit se k nim ostatní účastníci řízení; tito tuto možnost měli až po vydání uvedeného závazného stanoviska. V důsledku uvedeného postupu se jim ani nemohlo dostat adekvátní odpovědi na jejich argumenty reagující na nově doložené podklady, z nichž správní orgány (zejména ministerstvo v závazném stanovisku ze dne 4. 2. 2014) v projednávané věci vycházely a k jejichž posouzení neměl stěžovatel 2 dostatečnou kompetenci (protože se týkaly odborného posouzení hygienických, resp. hlukových limitů). Následkem uvedeného tedy bylo zkrácení účastníků řízení (včetně žalobců) na jejich procesních právech, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[25] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným 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 odst. 4, 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. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.

[26] Také v případě přezkumu závazných stanovisek podle § 149 odst. 4 správního řádu se uplatní pravidla rozsahu přezkumu dle § 89 odst. 2 správního řádu. Nadřízený orgán je tedy povinen přezkoumat zákonnost závazného stanoviska; věcnou správností se zabývá jen v rozsahu uplatněných námitek, popř. tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

[27] V rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, Nejvyšší správní soud k této otázce dovodil, že *„v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. (...) Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu“* (podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126).

[28] Zároveň je třeba poukázat na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97, podle nichž „[z]*ávazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely územního či stavebního řízení po nabytí účinnosti nového správního řádu a nového stavebního zákona nejsou samostatnými správními rozhodnutími, jak § 149 odst. 1 správního řádu výslovně stanoví, a nevede se tedy o nich samostatné správní řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne*

23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS; k opačné situaci před nabytím účinnosti správního řádu a stavebního zákona z roku 2006 srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Správa CHKO České středohoří tedy neměla povinnost před vydáním předmětného závazného stanoviska stěžovatele o tom uvědomit a umožnit mu vyjádřit se k podkladům pro vydání tohoto stanoviska. Ani na obsah závazného stanoviska nelze v plném rozsahu vztáhnout požadavky, které správní řád, případně další právní předpisy kladou na samostatné správní rozhodnutí. Stěžovatel měl možnost se s vydáním závazného stanoviska seznámit jakožto se závazným podkladem založeným do spisu pro rozhodnutí stavebního úřadu ve spojeném územním a stavebním řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, a měl možnost v rámci odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu uplatnit námitky proti obsahu závazného stanoviska, což také učinil. V souladu s § 149 odst. 4 správního řádu si žalovaný v odvolacím řízení na základě uvedených odvolacích námitek stěžovatele vyžádal potvrzení nebo změnu daného závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který vydal závazné stanovisko, tedy v daném případě od Ministerstva životního prostředí. To, jak konstatoval žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, opatřením ze dne 14. 3. 2012 závazné stanovisko Správy CHKO České středohoří potvrdilo. Tím byla procesní práva stěžovatele, která mu ve vztahu k danému závaznému stanovisku náležela ve správním řízení, vyčerpána.“

[29] Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017 – 32, dovodil: „*Dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány, povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jenž řízení vede.*“ (pozn. - podtržení provedeno NSS)

[30] V projednávané věci nelze v této souvislosti přehlédnout, že rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 6/2013 se týkal situace, v níž bylo vydáváno stanovisko v řízení před správním orgánem I. stupně. V takovém případě je jistě logické, že proti obsahu závazného stanoviska lze brojit v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a námitky mají být uplatněny v odvolání. Jiná je ovšem situace v odvolacím řízení, v němž námitky proti potvrzení nebo změně závazného stanoviska správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska tímto způsobem z povahy věci uplatnit nelze; rozhodnutí odvolacího správního orgánu je rozhodnutím konečným a nejsou vůči němu přípustné řádné opravné prostředky. Nelze souhlasit s názorem stěžovatele 2, který je vyjádřen v kasační stížnosti, že námitkami

směřujícími proti obsahu závazných stanovisek a jejich podkladům se měl „*věcně*“ zabývat krajský soud; řízení před správními soudy není pokračováním správního řízení. Nemůže-li činnost dotčeného správního orgánu nahrazovat správní orgán, který vede řízení, tím spíše ji nemohou nahrazovat správní soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63).

[31] Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že nelze připustit, aby účastníci řízení neměli možnost se v odvolacím řízení k potvrzení nebo změně závazného stanoviska (včetně podkladů, z něhož toto potvrzení nebo změna vychází) vyjádřit. Také v odvolacím řízení se totiž nesporně uplatní § 36 odst. 3 správního řádu, jehož smyslem je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k podkladům rozhodnutí, které správní orgán shromáždil ve správním řízení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 - 61, publ. pod č. 958/2006 Sb. NSS). Pokud dojde v odvolacím řízení v souladu se zákonem k doplnění o další podklady pro vydání rozhodnutí, musí být o takovém doplnění účastníci řízení informováni a musí mít možnost se k nově opatřeným podkladům pro vydání rozhodnutí (důkazům) vyjádřit. Přitom je třeba dbát zásady rovnosti účastníků řízení (§ 7 správního řádu), podle které mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Uvedeným právům účastníků řízení musí také odpovídat adekvátní odezva odvolacího správního orgánu; způsob této reakce záleží na okolnostech konkrétního případu, zejména na procesním postupu, vývoji v řízení a aktivitě účastníků řízení (tj. na obsahu jejich námitek, vyjádření apod.).

[32] V odvolacím řízení přitom logicky nemůže účastník řízení proti obsahu závazného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu (resp. jeho podkladům) brojit odvoláním, ale z povahy věci se k němu může vyjádřit právě většinou jen v rámci seznámení se s podklady rozhodnutí odvolacího správního orgánu, který vede odvolací řízení a nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu a obstarání podkladů v rozsahu potřebném pro jeho rozhodnutí. Součástí takového vyjádření ovšem může také být zpochybnění některých podkladů rozhodnutí, tj. rovněž závazného stanoviska dotčeného nadřízeného orgánu a podkladů, z nichž vycházelo. Přijetí jiného závěru by bylo v rozporu se smyslem a účelem § 36 odst. 3 správního řádu; s vyjádřením účastníků řízení k podkladům rozhodnutí se musí správní orgány vypořádat, toto právo nemůže být poskytnuto jen formálně.

[33] V nyní projednávané věci doložil stěžovatel 1 přímo ministerstvu, které jako nadřízený orgán v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumávalo závazné stanovisko KHS ze dne 12. 3. 2012, Protokol o zkoušce a Analýzu výsledků. Uvedené podklady přitom zpochybňovaly závazné stanovisko KHS a týkaly se rovněž veřejného zájmu na dodržení hygienických limitů v dané lokalitě; ministerstvo (a v konečném důsledku též stěžovatel 2) z nich v řízení vycházeli. Důkazní stav byl tedy v odvolacím řízení doplněn o Protokol o zkoušce a Analýzu výsledků.

[34] Tím, kdo byl odpovědný za řádné zjištění skutkového stavu, obstarání podkladů, které jsou dostatečným základem pro rozhodnutí, a rovněž *zajištění možnosti řádného uplatnění veškerých práv účastníků*, byl ovšem stěžovatel 2 jako odvolací správní orgán. Správně tedy stěžovatel 1 neměl Protokol o zkoušce a Analýzu výsledků předkládat přímo ministerstvu, ale stěžovateli 2 jako odvolacímu orgánu, které vedlo odvolací správní řízení

a shromažďovalo podklady pro vydání rozhodnutí. Učinil-li tak, nemuselo to mít ovšem bez dalšího za následek nezákonnost stanoviska ministerstva, resp. rozhodnutí stěžovatele 2. Úkolem ministerstva jako orgánu nadřízeného dotčenému orgánu bylo toliko přezkoumat posouzení odborných otázek, jak je provedl dotčený správní orgán, a případně dále poskytnout stěžovateli 2 jako odvolacímu správnímu orgánu odbornou součinnost v otázkách, v nichž stěžovatel 2 nedisponuje dostatečnými znalostmi a kompetencemi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63); ministerstvo samo správní řízení v tomto případě nevedlo a nebylo tedy ani jeho povinností postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu (tj. umožnit účastníkům řízení seznámit se a vyjádřit se k podkladům jeho stanoviska).

[35] Nejvyšší správní soud shrnuje, že pokud je v průběhu odvolacího řízení zákonným způsobem doplněn důkazní stav o další podklady (včetně podkladů týkajících se zákonnosti závazného stanoviska, popř. jeho souladu s veřejným zájmem), z nichž odvolací orgán či orgán nadřízený dotčenému orgánu vychází při svých zjištěních, je odvolací orgán povinen umožnit účastníkům vyjádřit se k takovým podkladům a zaujmout k nim své stanovisko (§ 36 odst. 2 a 3 správního řádu). Vyjádří-li se účastník řízení k takto doplněnému podkladu, jenž řeší odborné otázky přesahující znalosti a kompetence odvolacího orgánu, pak je povinností odvolacího orgánu obstarat odpovídající odbornou reakci orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (srov. též výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017 – 32). Ostatně podle § 149 odst. 4 správního řádu je odvolání zasíláno orgánu nadřízenému dotčenému orgánu spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a *vyjádřením účastníků*. Pokud byl důkazní stav o nové podklady doplněn v odvolacím řízení způsobem, který má za následek, že se k nim nemohli vyjádřit všichni účastníci ještě před tím, než byla věc postoupena orgánu nadřízenému dotčenému orgánu, je třeba na to v odvolacím řízení reagovat; například opakovaným požádáním orgánu nadřízeného dotčenému orgánu o jeho stanovisko. Jen uvedeným způsobem je totiž zajištěna adekvátní reakce správních orgánů na procesní aktivitu účastníků, kteří by jinak mohli být zkráceni na svých procesních právech, jak výše rozvedeno.

[36] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační námitka nesprávného právního posouzení věci, jak ji shodně uplatnili oba stěžovatelé, není důvodná.

[37] Stěžovatel 2 namítal rovněž zmatečnost napadeného rozsudku, kterou spatřoval v hodnocení Akustického posudku a Protokolu o zkoušce krajským soudem, přestože krajský soud konstatoval procesní vadu, pro niž se uvedenými podklady nemohl věcně zabývat. Nejvyšší správní soud namítanou zmatečnost neshledal. Krajský soud v napadeném rozsudku toliko reflektoval obsah vyjádření ze dne 26. 3. 2014; přitom poukázal na namítané nesrovnalosti výsledků Akustického posudku a Protokolu o zkoušce. Krajský soud tedy nijak věcně nehodnotil uvedené podklady, pouze uvedl, že stěžovatel 2 byl povinen (s ohledem na povahu argumentů uplatněných ve vyjádření) zaslat předmětné vyjádření k posouzení ministerstvu jako nadřízenému orgánu KHS ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu. Ani kasační námitka zmatečnosti napadeného rozsudku tedy není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[38] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů nejsou důvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s.

[40] Žalobci měli ve věci úspěch, příslušelo by jim tedy vůči neúspěšným stěžovatelům podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti; žalobcům však v tomto řízení podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly, neboť v řízení o kasační stížnosti neučinili žádný úkon. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, popř. jim soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim zdejší soud uložil, ani žádná z nich nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných.

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

V Brně dne 23. srpna 2018

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu