



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **MULTIAGRO v. o. s. Slatina**, se sídlem Slatina 116, Vysoké Mýto, zastoupena JUDr. Denisem Mitrovičem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje**, se sídlem Teplého 1526, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 27. 1. 2016, č. j. 52 A 8/2016 – 12,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně MULTIAGRO v. o. s. Slatina domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 27. 1. 2016, č. j. 52 A 8/2016 – 12, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále také „krajský soud“) napadeným usnesením odmítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení nesouhlasného závazného stanoviska žalovaného ze dne 7. 11. 2016, č. j. HSPA-306-47/2015-Šk, ke změně v užívání stavby „Sklad zbraní a střeliva v areálu Slatina“ na pozemku č. st. 115 ve Slatině.

[3] 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.

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka předně odkázala na čl. 36 Listiny základních práv a svobod a na ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a ust. § 82 s. ř. s. a shrnula, které právní předpisy žalovaný při vydání závazného stanoviska porušil. Stěžovatelka je závazným stanoviskem krácena na svých právech a nemá k dispozici jinou než soudní ochranu (nápravy se nelze domoci podle správního řádu). Krajský soud utvrdil stěžovatelku, že žaloba bude posouzena, když ji vyzval k uhrazení soudního poplatku a ke sdělení, zda souhlasí, aby bylo rozhodnuto bez jednání, a poučil ji o možnosti vznášet námitku podjatosti. Krajský soud ale jednotlivé žaloby nesloučil a vydal pět samostatných usnesení. Nestandardním postupem soudu je tak stěžovatelka nucena podat pět kasačních stížností a uhradit pětkrát soudní poplatek. V žalobě stěžovatelka odůvodnila, 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 stěžovatelka vycházela z nového správního řádu a komentáře k němu. Stěžovatelka 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 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). 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. 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. Pro úplnost stěžovatelka poukázala na související soudní řízení a skutečnost, že ve věci není ohrožen veřejný zájem. Stěžovatelka proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[6] 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 znepráhlednění. 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 nevhodné, aby se jí zabýval každý územní odbor. Žalovaný poskytl stěžovatelce již sedm konzultací, na které přitom nemá právní nárok. Stěžovatelka dále nepřesně vymezila i subjekt žalovaného, kterým je správně Česká republika – Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje. Závěrem žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud předně k výtce žalovaného poznamenává, že žalovaný byl stěžovatelkou i krajským soudem správně označen jako Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, Krajské ředitelství. 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, Krajské ředitelství, který vydal žalobou napadený akt, jež stěžovatelka 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 velmi podrobnými úvahami rozšířeného senátu (na které v podrobnostech odkazuje) a nepovažuje za potřebné je na tomto místě rozsáhle opakovat. Podstatný je závěr rozšířeného senátu, že „*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 sbodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkoumání 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 přezkoumání 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 stěžovatelka napadla 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 stěžovatelky 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 stěžovatelka 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 stěžovatelka vyčerpala 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 její žádosti, včetně přezkumu soudního. Stěžovatelka může 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 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 stěžovatelku vyzval k zaplacení soudního poplatku, ke sdělení, zda souhlasí, aby bylo rozhodnuto bez jednání, a poučil ji 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. Podala-li stěžovatelka žalobu proti aktu, jež je ze soudního přezkumu objektivně vyloučen, nemohlo jí 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 (kterého si také stěžovatelka měla být vědoma) věcně posouzena.

[18] Jestliže krajský soud nespojil více žalob stěžovatelky 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,

pokračování

kteří 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 stěžovatelku se tak nemohlo jednat o nepředvídatelný procesní vývoj.

[19] Taktéž námitku nesrozumitelnosti důvodů rozhodnutí krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud jako neopodstatněnou. Naopak stěžovatelka ve větě, v níž uplatňuje námitku nesrozumitelnosti, poukazuje na skutečnosti, které s možnou nesrozumitelností napadeného usnesení vůbec nesouvisí. 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 stěžovatelka brojí věcně proti samotnému žalobou napadenému závaznému stanovisku. Tyto námitky se však zcela mýlí 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 nepřipustnou odmítnout, nemohl se těmito námitkami krajský soud zabývat a nemůže se jimi zabývat nyní ani Nejvyšší správní soud.

[21] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. května 2016

Mgr. David Hipšr
předseda senátu