



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jiřího Gottwalda a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., ve věci žalobců **a) P. K.** a **b) Ing. A. K.**, obou bytem L. 80, zastoupených JUDr. Ing. Maxmiliánem Jaškou, advokátem se sídlem v Olomouci, Legionářská 1085/8, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2013, č.j. 82410/ENV/13, 1974/570/13, ve věci přezkumného řízení o závazném stanovisku,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 12. 2013, č.j. 82410/ENV/13, 1974/570/13 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku 12.546,90 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ing. Maxmiliána Jašky, advokáta se sídlem Legionářská 1085/8, Olomouc.

III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni b) na náhradě nákladů řízení částku 12.546,90 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ing. Maxmiliána Jašky, advokáta se sídlem Legionářská 1085/8, Olomouc.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou dne 17. 2. 2014 se žalobci domáhali zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání žalobců, které tito podali proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „KÚ“) ze dne 17. 9. 2013, č. j. KUOK 79980/2013. KÚ uvedeným rozhodnutím ve zkráceném přezkumném řízení zrušil závazné stanovisko Magistrátu města Přerova ze dne 15. 8. 2012, č. j. MMPr/095125/2012/STAV/ZP/Eh, jež bylo podkladovým stanoviskem dotčeného orgánu státní správy v územním řízení, vedeném Magistrátem města Přerova, Odborem stavebního úřadu a životního prostředí ve věci umístění stavby žalobců.

Žalobci namítali, že zamítnutím odvolání pro nepřipustnost byli zkráceni na svém právu na kvalifikovaný přezkum rozhodnutí (princip dvojinstančnosti). Právo podat odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí v přezkumném řízení zabývajícím se přezkumem závazného stanoviska nevylučuje § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“) a vyloučit odvolací řízení nelze ani s ohledem na systematiku s.ř. Žalobci se necítí být vázáni názorem jakéhokoli poradního sboru, jehož argumentaci považují za lichou. Dále poukazovali na nesprávnost věcného závěru KÚ, který vyžaduje po závazném stanovisku odůvodnění v rozsahu, vyžadovaném s.ř. po rozhodnutí, ačkoli § 149 odst. 1 s.ř. výslovně uvádí, že závazné stanovisko rozhodnutím není. Dále namítali, že předmětnému závaznému stanovisku nelze vytknout žádné zjevné porušení právního předpisu, tudíž nebyly splněny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení, přičemž KÚ zjevně ignoroval také § 94 odst. 4 a 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Závěrem žalobci namítli, že rozhodnutí KÚ je pravděpodobně ovlivněno osobními zájmy a vazbami souseda žalobců Radima Zaplatela a jeho družky Marty Jandové na úředníky KÚ i olomoucké pobočky žalovaného.

Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. V písemném vyjádření k žalobě poukázal na skutečnost, že soudní praxe se v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) sp. zn. 2 As 75/2009 (pozn. všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz) sjednotila v závěru, že soudní přezkum závazných stanovisek je přípustný teprve v rámci přezkumu konečného rozhodnutí, jehož podkladem taková stanoviska byla. Dále zdůraznil, že úprava závazného stanoviska je dle žalovaného formálně zařazena do třetí části s.ř., což je však zřejmě dáno zvláštní povahou správního rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. Pokud by měla být rozhodující vlastní materie závazného stanoviska, bylo by toto zařazeno do části čtvrté, s čímž se ztotožňuje také odborná literatura. Ustanovení o možnosti nápravy

nezákonných či nesprávných závazných stanovisek je tedy speciálním k úpravě § 156 odst. 2, nikoli k úpravě opravných prostředků řádných či mimořádných podle části druhé s.ř. Tento závěr je dle žalovaného bližší smyslu úpravy, než např. názor prezentující samostatnou soudní přezkoumatelnost závazných stanovisek. Dle § 154 s.ř. je pro přezkum závazného stanoviska použita forma rozhodnutí toliko přiměřeně. Ustanovení hlavy IX části druhé s.ř. se týkají přezkoumání „řádných“ správních rozhodnutí, jímž závazné stanovisko není. Závazné stanovisko není vydáváno v řízení, tudíž zde nejsou účastníci, kteří tak logicky nemohou být ani účastníky přezkumného řízení. Rovněž nelze připustit, aby byl po formální stránce odlišný výsledek řízení podle § 149 odst. 5 s.ř. (kdy je v případě změny obsahem nové stanovisko) od zrušení stanoviska v přezkumném řízení. Pokud by rozhodnutí podle § 149 odst. 5 s.ř. bylo „řádným“ rozhodnutím podle § 97 s.ř., šlo by o jednoduchou možnost, jak obejít cíl právní úpravy a umožnit samostatný přezkum stanovisek. Dále žalovaný vyslovil pochybnost nad přípustností soudního přezkumu napadeného rozhodnutí, neboť se dle jeho názoru jedná o procesní rozhodnutí, nadto předběžné povahy, jímž není bezprostředně zasaženo do právní sféry kohokoli. Závazné stanovisko sice není rozhodnutím, avšak je závazné pro výrok rozhodnutí jiného, tudíž musí být přezkoumatelné. Přezkoumatelnost závazných stanovisek je zaručena ve fázi přezkumu rozhodnutí ve věci samé, jenž je přezkoumatelné i soudem, tudíž dvojinstančnost přezkumu stanovisek je zaručena. Podpora vlastních závěrů stanoviskem Poradního sboru ministra vnitra je relevantní, neboť jeho autorita je v oblasti veřejné správy značná. Narážku žalobců na personální spojení úřadů se sousedem žalobců a jeho družkou označil žalovaný za zlovolnou a nekonkrétní.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s. napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Z obsahu spisu soud zjistil, že dne 13. 8. 2012 podali žalobci u stavebního úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby víceúčelové nádrže „Hambálek“. Dne 15. 8. 2012 Magistrát města Přerova v působnosti orgánu ochrany přírody vydal k umístění předmětné stavby kladné závazné stanovisko. Dne 1. 11. 2012 vydal stavební úřad vyhovující územní rozhodnutí, které nabylo právní moci dne 7. 12. 2012. Dne 17. 9. 2013 zrušil KÚ ve zkráceném přezkumném řízení předmětné závazné stanovisko a vrátil věc orgánu ochrany přírody, přičemž poučil žalobce o možnosti napadnout rozhodnutí odvoláním. Žalobci podali odvolání dne 11. 10. 2013, avšak žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 12. 2013 odvolání jako nepřípustné zamítl a uložil KÚ opravit nesprávné poučení o opravném prostředku, čemuž KÚ vyhověl a dne 18. 12. 2013 vydal opravné usnesení. V mezidobí rozhodnutím ze dne 29. 11. 2013 KÚ ve zkráceném přezkumném řízení zrušil i vydané územní rozhodnutí a vrátil věc stavebnímu úřadu. Toto rozhodnutí KÚ potvrdilo Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 24. 4. 2014, avšak rozsudkem NSS ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36 byla rozhodnutí krajského soudu i ministerstva zrušena a věc vrácena ministerstvu k dalšímu řízení.

Obsahem žalobou napadeného rozhodnutí byla úvaha žalovaného podepřená uvedenou citací stanoviska Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013, publikovaného pod č. 122/2013 a zveřejněného na internetových stránkách Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz): „*Přezkumné řízení, které se vede*

o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně. Pokud se závazné stanovisko, které je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí, a nikoli samotným rozhodnutím, ruší nebo mění, správní orgán o tom vydává rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se však nelze odvolat.“ Žalovaný tudíž dovodil, že odvolání proti rozhodnutí KÚ o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není přípustné, přičemž podání žalobců nelze posoudit ani jako podnět k zahájení přezkumného řízení (přezkum přezkumu), neboť takový postup je § 94 odst. 2 s.ř. vyloučen, ani jako žádost o obnovu řízení nebo o vydání nového rozhodnutí dle § 92 odst. 1 s.ř. Upozornil však na možnost přezkumu nového stanoviska postupem dle § 149 odst. 5 s.ř., popř. možnost podání odvolání proti jeho obsahu v rámci odvolání proti rozhodnutí ve věci, pro nějž bylo stanovisko vydáno ve smyslu § 149 odst. 4 s.ř. S odvoláním na stanovisko Poradního sboru ministra vnitra označil za žádoucí vydání opravného usnesení, jímž bude nesprávné poučení o přípustnosti odvolání změněno, aby rozhodnutí dle § 149 odst. 5 s.ř. mohlo nabýt právní moci, a to dnem oznámení, tj. doručení stejnopisu písemného vyhotovení poslednímu z účastníků řízení do vlastních rukou.

Podle § 149 odst. 5 s.ř. nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.

Mezi účastníky není sporu, že stanovisko Magistrátu města Přerova ze dne 15. 8. 2012, č. j. MMPř/095125/2012/STAV/ZP/Eh, které bylo následně KÚ zrušeno, je závazným stanoviskem vydaným dle § 149 s.ř.

Jak správně připomněl žalovaný, pochybnosti nad právní povahou předmětných stanovisek a mechanismy jejich přezkumu rozptýlil NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009-113, publikovaném pod č. 2434/2011 Sb.NSS, tím, že uvedl: „*Závazná stanoviska vydaná dle § 149 s.ř. z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 s.ř. 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 s.ř. 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.*“

Krajský soud však zdůrazňuje, že mu žalobcem nebylo k přezkumu předloženo závazné stanovisko, nýbrž rozhodnutí, jímž bylo toto stanovisko zrušeno v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 s.ř.

K pochybnostem žalovaného nad soudní přezkoumatelností napadeného rozhodnutí soud uvádí, že NSS s odkazem na svou judikaturu týkající se soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení dle s.ř. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č.j. 4 As 31/2006-3, publikované pod č. 1513/2008 Sb. NSS) v rozhodnutí ze dne 23. 5. 2014, č.j. 4 As 42/2014-69 dovodil následující závěr: „*Rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 s.ř. z roku 2004 zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) s.ř.s.].*“

NSS v odůvodnění citovaných rozhodnutí vycházel z úvahy, že ačkoli je závazné stanovisko úkonem, jehož vydání se realizuje zjednodušeným neformálním postupem mimo správní řízení podle části čtvrté s.ř., přezkum těchto úkonů je již formalizovaným řízením, neboť nad dalším neformálním postupem převažuje požadavek zachování právní jistoty k ochraně nabytých práv osob, kterých se úkon týká. Tato ochrana se dle NSS při přezkumu jiného správního úkonu podle části čtvrté s.ř. projevuje tím, že rozhodnutí ve věci přezkoumání takového úkonu je vydáno ve správním řízení podle části druhé a třetí s.ř. Popření možnosti soudního přezkumu by vedlo dle NSS k odnětí *možnosti bránit se změně nebo zrušení původního závazného stanoviska, o jehož vydání stěžovatel požádal a má na jeho existenci zájem, které ale bylo z podnětu správního orgánu nebo třetích osob v neprospěch stěžovatele zrušeno, včetně otázky přiměřenosti zásahu do práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 s.ř.)*.

Jinými slovy NSS dospěl k závěru, že správní akt, jímž se končí přezkumné řízení, je považován za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s.ř.s. a podléhá soudnímu přezkumu i tehdy, pokud předmětem posouzení v přezkumném řízení byl jiný úkon správního orgánu, který sám znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s.ř.s. nenaplnuje. S citovanými racionálními úvahami se krajský soud ztotožňuje a v posuzované věci se od nich nehodlá odchýlit.

Z uvedených závěrů lze pak dle krajského soudu dovodit též odpověď na klíčovou otázku v posuzované věci, a to otázku přípustnosti odvolání proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení. V ustanovení § 81 odst. 1 s.ř. je vyjádřena zásada, že odvolání jako řádný opravný prostředek může být zásadně podáno proti každému prvoinstančnímu rozhodnutí a pouze zákon může tuto možnost vyloučit (zásada dvojinstančnosti správního řízení). Přezkumné řízení je judikaturou i odbornou literaturou označováno za dozorčí prostředek sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí, nejedná se o mimořádný opravný prostředek. Přezkumné řízení je tedy relativně samostatným správním řízením, na nějž se uvedená zásada dvojinstančnosti vztahuje. Se skutečností, že přezkumné řízení může probíhat ve dvou stupních, ostatně výslovně počítá § 97 odst. 2 s.ř., které uvádí, že „rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v *prvním stupni* nelze vydat po uplynutí 15 měsíců...“ K vyloučení možnosti napadnout odvoláním rozhodnutí vydané v přezkumném řízení v prvním stupni by tudíž bylo nezbytné dle § 81 odst. 1 s.ř. výslovného ustanovení zákona. Takové ustanovení však krajský soud nenalezl.

Je-li pak přezkumné řízení o závazném stanovisku dle § 149 odst. 5 s.ř., jak je dovozeno shora, „klasickým“ přezkumným řízením (vedeným dle § 94 a násl. s.ř. nadřízeným správním orgánem orgánu, který závazné stanovisko vydal), jehož výsledkem je rozhodnutí o zrušení nebo změně závazného stanoviska, nelze ani v tomto případě vyloučit možnost instančního přezkoumání jinak, než skrze výslovné ustanovení zákona. Přípustnost odvolání ostatně dovodil NSS v rozhodnutí ze dne 26. 3. 2014, č.j. 4 Aps 7/2013-25, publikovaném pod č. 3046/2014 Sb.NSS, i proti usnesení vydanému podle § 156 odst. 2 s.ř., které výslovně (byť pouze přiměřeně) odkazuje na ustanovení týkající se přezkumného řízení.

Žalovaný však žádné ustanovení s.ř., jež by odvolání proti kasačnímu rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení nepřipouštělo, nenalezl. Namísto toho žalovaný argumentoval toliko povahou přezkoumávaného aktu a smyslem a účelem

zákona. Správnost této argumentace však vyvrátil NSS v obou citovaných rozhodnutích sp. zn. 4 As 42/2014 a 4 Aps 7/2013, v nichž se rovněž vypořádává se závěry ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

Zcela lapidárně krajský soud shrnuje své závěry tak, že závazné stanovisko dle § 149 s.ř. není správním rozhodnutím, není vydáváno ve správním řízení a není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Je-li však závazné stanovisko podrobena přezkumu nadřízeným orgánem dle § 149 odst. 5 s.ř. (popř. specifické autoremeduře správního orgánu, který toto stanovisko vydal dle § 156 odst. 2 s.ř., na níž se ustanovení o přezkumném řízení rovněž přiměřeně použijí), jedná se o formalizované přezkumné řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání, přičemž v případě, kdy v přezkumném řízení dojde ke zrušení závazného stanoviska, podléhá toto rozhodnutí soudnímu přezkumu.

Nepřipuštěním odvolání žalobců proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení tudíž žalovaný podstatným způsobem porušil ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť se žalovaný věcnými důvody odvolání nezabýval. Proto soud napadené rozhodnutí bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. zrušil a věc vrátil dle § 78 odst. 4 s.ř.s. žalovanému k dalšímu řízení.

Právními názory vyslovenými v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). V tomto řízení se žalovaný jako odvolací orgán musí zabývat věcnými důvody odvolání a vyhodnotit též okolnosti uvedené v § 94 odst. 4 a 5 s.ř.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že v řízení plně procesně úspěšní žalobci mají právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady každého z žalobců ve výši 12.546,90 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a 2) náklady za zastupování advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 7.440 Kč za 3 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení, sepsí žaloby a sepsí dalšího podání ve věci (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, a dále snížena o 20 % dle § 12 odst. 4 AT na částku 2.480 Kč), a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony v rozsahu jedné poloviny částky 900 Kč, tj. 3 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 AT, to vše zvýšené o DPH z odměny a náhrad ve výši 1.656,90 Kč (tj. 21 % z částky 7.890 Kč), neboť zástupce žalobců je plátcem uvedené daně. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o.s.ř.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na nařízení exekuce.

V Olomouci dne 12. března 2015

Za správnost vyhotovení:
Ing. Petra Rýparová

Mgr. Jiří Gottwald v. r.
předseda senátu