



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Obec Čaková**, se sídlem Čaková 101, Zátor, zastoupené JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, adresa pro doručování Náměstí T. G. Masaryka 11, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 2. 2009, č. j. 22 Ca 240/2008 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 2. 2009, č. j. 22 Ca 240/2008 - 38, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje („žalovaný“) ze dne 18. 6. 2008, č. j. MSK 42857/2008, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku zamínuto odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Krnov ze dne 18. 2. 2008, č. j. 2007000011/RR/SU/Pc. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl návrh stěžovatelky na vydání územního rozhodnutí pro umístění staveb „*větrná elektrárna a trafostanice na pozemku parc. č. 981/5 v k. ú. Čaková a elektrické vedení VN na pozemcích parc. č. 981/5, 984/1, 984/2, 1709/1 a 936/1 v k. ú. Čaková*“.

II. Dosavadní průběh řízení

[2] Dne 21. 12. 2006 podala stěžovatelka u Městského úřadu Krnov návrh na vydání rozhodnutí o umístění výše uvedených staveb. Toto řízení probíhalo podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jelikož návrh byl podán ještě před účinností nového stavebního zákona [blíže ust. § 190 odst. 3 zák. č. 183/2006 Sb., dle něhož se (s konkrétními výjimkami) řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů]. Jedním z podkladů pro vydání tohoto rozhodnutí bylo také závazné stanovisko Městského úřadu Krnov, odboru životního prostředí ze dne 17. 5. 2007, č. j. 2007012708/ŽP/EK/Mč, v němž tento úřad jako orgán ochrany přírody nesouhlasil s umístěním předmětných staveb z důvodu zachování krajinného rázu. V souladu s § 149 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“) proto Městský úřad Krnov stěžovatelčin návrh zamítl. Proti tomuto zamítavému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání k žalovanému. Žalovaný si ve smyslu § 149 odst. 4 téhož zákona vyžádal potvrzení nebo změnu výše zmíněného závazného stanoviska. Toto stanovisko bylo Krajským úřadem Moravskoslezského kraje, odborem životního prostředí a zemědělství, interním sdělením potvrzeno; žalovaný následně formálně změnil rozhodnutí Městského úřadu Krnov doplněním údajů do výrokové části, fakticky však potvrdil zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[3] Stěžovatelka poté podala dne 20. 8. 2008 žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 11. 2. 2009 zamítl.

[4] Krajský soud ve svém rozsudku napadeném nyní projednávanou kasační stížností zejména uvedl, že veškeré žalobní body směřují pouze proti výše uvedenému závaznému stanovisku Městského úřadu Krnov, odboru životního prostředí. Proto poukázal na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97 (dále jen „sjednocující usnesení“), dostupné na www.nssoud.cz, podle kterého „[z]ávazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.“ Z toho se pak dle krajského soudu podává, že závazné stanovisko již nelze přezkoumat v rámci přezkumu následného rozhodnutí vydaného stavebním úřadem v územním či stavebním řízení.

[5] Nejvyšší správní soud v tomto usnesení také vyslovil, že „soudy rozhodující ve správním soudnictví ... mají povinnost od okamžiku vyhlášení tohoto rozhodnutí rozšířeného senátu podle tohoto právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních“, krajský soud proto usnesení aplikoval na projednávanou věc a „jsa vázán imperativem sjednocujícího usnesení“ uzavřel, že „směřují-li veškeré žalobní body nikoli proti územnímu řízení či proti rozhodnutí v něm vydanému, ale výhradně proti podkladovému závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody, resp. proti řízení o takovém závazném stanovisku, pak směřují vesměs mimo předmět řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno.“ Žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

III. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[7] Krajský soud dle názoru stěžovatelky na její věc nesprávně aplikoval sjednocující usnesení, z čehož stěžovatelka v kasační stížnosti dovozuje dva alternativní důvody nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu.

[8] Za prvé, sjednocující usnesení se vztahuje k řízení podle derogovaného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“), zatímco řízení v posuzované věci proběhlo již dle nového správního řádu, jehož ust. § 149 odst. 1 povahu závazných stanovisek upravuje výslovně: *„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.“* I když si je stěžovatelka vědoma toho, že *„ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu“* a s obecnými závěry sjednocujícího usnesení se ztotožňuje, není dle jejího názoru možné aplikovat závěry z jednoho rozhodnutí *en bloc* na další, v jednotlivostech se lišící, případy.

[9] Za druhé, i za předpokladu, že by se výrokový bod č. I. sjednocujícího usnesení vztahoval i na všechna závazná stanoviska vydaná po účinnosti nového správního řádu, nebyl by to dle stěžovatelky dostatečný důvod k zamítnutí správní žaloby. Žaloba byla totiž podána dne 20. 8. 2008 a sjednocující usnesení pochází ze dne 21. 10. 2008 – stěžovatelka by pak v době podání žaloby musela být schopna stejně složité úvahy jako rozšířený senát zdejšího soudu, tj. měla být schopna s přihlédnutím k materiálnímu pojetí správního rozhodnutí a správního řízení a s přihlédnutím k historickému vývoji právní úpravy a ústavně konformním výkladovým pravidlům vyhodnotit, že lze podat samostatnou žalobu proti úkonu, který se jako rozhodnutí neoznačuje, neobsahuje ani poučení o jakémkoliv opravním prostředku atd., to vše za situace, kdy z ustanovení § 149 odst. 1 nového správního řádu a ust. § 70 písm. a) s. ř. s. plyne, že závazné stanovisko jako „non-rozhodnutí“ je vyloučeno ze samostatného přezkumu. Podle jejího názoru proto nelze v právním státě po adresátech právních norem požadovat, aby před podáním žaloby prováděli tak složitou právní analýzu a byli schopni dospět k závěrům, které jsou v přímém rozporu s dikcí zákona a které nezastává ani odborná literatura (Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Bova Polygon, Praha 2006, s. 830).

[10] Jako *argumentum ad absurdum* následně stěžovatelka poukazuje na problematický běh lhůt při podání opravného prostředku proti závaznému stanovisku. Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem – v tomto případě by rozhodnutím o řádném opravném prostředku byla listina označená jako interní sdělení Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 26. 5. 2008, č. j. MSK 67452/2008, která se samostatně nedoručuje, proto není jasné, od kterého okamžiku počíná běžet lhůta pro podání žaloby dle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.

[11] Z výše nastíněných důvodů se proto dle názoru stěžovatelky v případě krajského soudu jednalo o odepření práva na soudní přezkum správních rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, jak opakovaně uvádí v kasační stížnosti. Stěžovatelka se domnívá, že správní žaloba poskytovala krajskému soudu dostatečný základ k projednání, neboť zejména přesně vymezila, v čem spatřuje zdroj nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

[12] Odůvodnění rozsudku krajského soudu je podle názoru stěžovatelky mimořádně stručné a neposkytuje dostatek informací ohledně úvah, jimiž byl krajský soud veden – z rozhodnutí rovněž není zřejmé, jaký postup měla stěžovatelka místo podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného zvolit.

IV. Stanovisko žalovaného

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud konstatoval, že kasační stížnost je přípustná dle § 104 s. ř. s.; přezkoumal proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě v rámci důvodů uplatněných v kasační stížnosti (tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Zdejší soud se především ztotožňuje s prvním důvodem nezákonnosti uplatněným stěžovatelkou a konstatuje, že sjednocující usnesení se skutečně vztahuje na řízení podle starého správního řádu. Nejvyšší správní soud připomíná, že rozšířený senát se v tomto usnesení vyjádřil ke konkrétním případům, které se týkaly řízení před správním orgánem probíhajícím podle starého správního řádu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 104 a ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 7/2005 - 117, vše na www.nssoud.cz); při aplikaci judikatury je samozřejmě nutné brát v úvahu také okolnosti jednotlivých případů. Nadto současná explicitní právní úprava v novém správním řádu v předmětné otázce nenechává mnoho prostoru k odlišným právním názorům a možnosti postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu dle ust. § 17 s. ř. s. – viz její shora provedená citace (bod 8).

[16] *De lege lata* tedy může mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako *lex specialis* k správnímu řádu. Žádost o vydání souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny podala stěžovatelka dne 19. 3. 2007 – tento zákon však ve znění účinném od 1. 1. 2007 v ust. § 90 odst. 1 právě naopak stanovil, že „[s]ouhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím.“ Zdejší soud nepřehlédl též existenci jiného svého rozhodnutí (rozsudek ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 79, dostupný na www.nssoud.cz), které se také zabývá povahou závazných stanovisek podle § 12 odst. 2 výše zmíněného zákona, avšak toto rozhodnutí se vztahuje k časově jiné situaci (tj. stanoviska vydaná po 1. 1. 2007 na žádost podanou před 1. 1. 2007); v případě stěžovatelky

závazné stanovisko Městského úřadu Krnov také z temporálních důvodů povahu rozhodnutí nemá, jak již vyplývá ze znění ust. § 149 nového správního řádu a výše citovaného ust. § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[17] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, dle něhož v stěžovatelské věci nelze závazné stanovisko přezkoumat v rámci přezkumu následného rozhodnutí vydaného stavebním úřadem v územním či stavebním řízení. Naopak, dle znění ust. § 149 odst. 1 nového správního řádu, kterým se řídilo správní řízení v tomto případě, takový postup možný je; zdejší soud tuto otázku řešil v rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77, dostupný na www.nssoud.cz, kde konstatoval, že „[z]měna či zrušení závazného stanoviska prostředky danými správním řádem je totiž možná jen cestou odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které se o takové stanovisko opírá, ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu [...], nebo cestou přezkumného řízení (§ 149 odst. 5 v návaznosti na § 94 an. správního řádu) [...]“. Zdejší soud tedy shledal již první argument stěžovatelky uvedený v bodě 8 jako důvodný.

[18] Za této situace se Nejvyšší správní soud k dalším námitkám uplatněným v kasační stížnosti vyjadřuje pouze jako obiter dictum. I v případě, že by na projednávanou věc byly aplikovatelné závěry obsažené ve sjednocujícím usnesení, totiž krajský soud neučinil správný závěr.

[19] V daném případě se totiž jedná o posouzení dopadů zásadní změny v rozhodovací činnosti soudů, tedy judikatorních odklonů, resp. obrátů, kterou řešil obecně Nejvyšší správní soud při své rozhodovací činnosti již vícekrát a na tuto judikaturu je třeba pro stručnost odkázat (rozsudek ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155 a rozsudek ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 Afs 35/2009 - 91, vše na www.nssoud.cz). Nad tento rámec soud konstatuje, že judikatura soudů představuje jeden z pramenů práva, a to i v kontinentálním právním prostředí. S precedenty je však třeba pracovat odlišně než s právními předpisy. Precedens totiž nepředstavuje nic jiného, než zobecnitelné pravidlo chování (normu), avšak vždy vztahující se primárně ke konkrétní soudem rozhodované věci. Judikatorní odklon je nezbytným faktorem, který se v rozhodovací činnosti soudů vyskytuje. Jakkoliv na straně jedné je určitě nežádoucí, aby k němu docházelo příliš často, představuje na straně druhé nezbytný dynamický prvek v rozhodovací činnosti soudů. Pokud však dojde v důsledku sjednocovací činnosti k tomu povolaného orgánu (zde: rozšířený senát NSS) k judikatornímu odklonu, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by tomu bylo v neprospěch účastníků řízení, resp. soukromých subjektů (toto postavení má v nyní rozhodované věci i stěžovatelka, jakkoliv se jedná o veřejnoprávní korporaci). Jinak řečeno, v podmínkách právního státu je nemyslitelné, aby se v důsledku provedení judikatorního odklonu zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení (viz zásada *in dubio mitius*). Stěžovatelce lze proto plně přisvědčit v tom směru, že po ní nebylo možno spravedlivě v době správního řízení, příp. k okamžiku podání správní žaloby, předjímat, že k nějakému judikatornímu odklonu vůbec dojde, a pokud ano, v jakém směru nakonec vyzní. Pokud proto v době vydání závazného stanoviska a podání žaloby neexistoval jednotný názor na povahu závazných stanovisek (blíže srov. rozhodnutí uvedená v odůvodnění sjednocujícího usnesení), a to ani uvnitř samotného Nejvyššího správního

soudu, stěžovatelka jednala racionálně a v legitimním očekávání, když podala žalobu teprve proti konečnému územnímu rozhodnutí o umístění staveb (navíc převažovala judikatura o správnosti tohoto postupu).

[20] Navíc, jak zdejší soud poznamenal k temporálním účinkům sjednocujícího usnesení ve výše zmíněném judikátu č. j. 1 As 20/2009 - 79, rozšířený senát v bodě 57 tohoto usnesení (jak ho citoval také krajský soud ve svém rozsudku, viz výše bod [5]) měl nepochybně na mysli případy, kdy se žalobci domáhají před soudem samostatnou žalobou přezkumu závazného stanoviska. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 20/2009 - 79, uvádí následující: *„Zde je však situace opačná, žalobkyně se domáhá přezkumu rozhodnutí o návrhu na vydání územního rozhodnutí a v jeho rámci i rozhodnutí orgánu ochrany přírody, tedy dvou řetězcích se správních rozhodnutí. Pokud by nyní Nejvyšší správní soud aplikoval svoji judikaturu ve věci sp. zn. 6 As 7/2005, přiznal by jí retroaktivní účinky v neprospěch stěžovatelky, čímž by jí odňal právo domoci se soudního přezkumu rozhodnutí, jež se dle jejího tvrzení dotklo její právní sféry.“* Citovaná pasáž je plně aplikovatelná též v posuzované věci a zdejší soud nevidí důvod, proč by se měl odchýlit od své předešlé judikatury. Krajský soud by tedy při aplikaci sjednocujícího usnesení na věc stěžovatelky nemohl zamítnut žalobu z důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí, protože by tím porušil její základní právo na soudní přezkum správních rozhodnutí zakotvené v čl. 36 odst. 2 Listiny.

[21] K námitce stěžovatelky týkající se *„neposkytnutí dostateku informací ohledně úvah, jimiž byl krajský soud veden“* v odůvodnění napadeného rozsudku zdejší soud konstatuje, že krajský soud své rozhodnutí odůvodnil sice stručně, ale přitom poskytl dostatek informací, z kterých jsou jeho úvahy zřejmé.

[22] Poslední námitka se týkala tvrzené nejasnosti počátku lhůty, ve které bylo lze podat správní žalobu. Tato lhůta byla dle stěžovatelky odvislá od obeznámení se s interním sdělením krajského úřadu jakožto opravném prostředku proti závaznému stanovisku. Tato námitka ztrácí na významu, jelikož současná zákonná úprava, jak již bylo zmíněno výše, nepřiznává závaznému stanovisku povahu správního rozhodnutí, proto jsou pro danou věc polemiky týkající se zacházení s interním sdělením jako domnělým opravným prostředkem irelevantní. Dvouměsíční lhůta podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. samozřejmě nezačne běžet dříve, než se žalobce seznámí s obsahem rozhodnutí, proti kterému hodlá žalobu podat; opačný výklad by byl nejenom absurdní, ale i protiústavní.

V. Závěr a náklady řízení

[23] Krajský soud tedy pochybil a nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a věc vrací Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení, v němž bude tento vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. července 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu