

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Větrná energie Morava s. r. o.**, se sídlem Vídeňská 121, Brno, zast. Dr. Vitem Horáčkem, advokátem se sídlem v Praze, Husova 5, proti žalovanému: **Městský úřad Bruntál**, se sídlem Nádražní 20, Bruntál, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Občanské sdružení Potůček**, se sídlem Nerudova 338, Břidličná, **2) Občanské sdružení Nízký Jeseník**, se sídlem Těšíkov 9, Šternberk, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2008, č. j. OZP/68507-08/1768-2008/skr, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 8. 2009, č. j. 22 Ca 362/2008 - 72,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

## O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti výše označenému aktu žalovaného, jímž bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko ke stavbě „Větrný park Rudná pod Pradědem“. Krajský soud odmítl podání stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a), § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vyšel z toho, že závazné stanovisko podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „nový správní řád“), je svou povahou tzv. subsumovaným správním aktem, který nepodléhá samostatně soudnímu přezkumu. V usnesení o odmítnutí návrhu uvedl krajský soud, že nejsou na projednávanou věc případné závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS, dle nichž je závazné stanovisko samostatným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud upozornil na fakt, že rozšířený senát posuzoval věc podle právního stavu před účinností nového správního řádu.

V kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že závěry rozšířeného senátu naopak na předmětnou věc aplikovat lze.

Stěžejní otázkou, kterou musí Nejvyšší správní soud odpovědět v předmětné věci tak je, zda lze závazná stanoviska podle § 149 správního řádu samostatně přezkoumat v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. V této otázce však je dosavadní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu rozporná.

Podle ust. § 149 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. Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. 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. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží. 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. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

Nejvyšší správní soud v jiné právní věci vydal dne 13. 8. 2009 rozsudek, č. j. 7 As 43/2009 - 52, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž dospěl ke stanovisku, že závěry rozšířeného senátu, jimiž argumentuje stěžovatel v nyní projednávané věci, lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle nového správního řádu. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyslovil, že „*obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s., jakož i jakýchkoli jiných důvodů pro odeprání soudního přezkumu činnosti veřejné správy, a o tom, za jakých okolností může a musí být rozhodovací činnost veřejné správy podrobena soudní kognici (že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a n. s. ř. s. bude dána, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo), nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny, neboť mají ve svém jádru ústavní povahu a vycházejí z koncepce žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., která od nabytí účinnosti s. ř. s. nedoznala jakýchkoli legislativních změn. Správní řád však v ust. § 149 má, na rozdíl od správního řádu z roku 1967, výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v případě, že rozhodnutí vydané ve správním řízení je podmíněno závazným stanoviskem. Tuto právní úpravu je nutno v soudním řízení správním aplikovat v kontextu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle něhož, byl-li závazným podkladem*

*přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Smysl a účel citovaného ustanovení, zejména odstavců 2 a 3, je co možná nejvíce respektovat zásadu ekonomie řízení a minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak determinován obsahem závazného stanoviska. Proto zákonodárce přikazuje správnímu orgánu řízení přerušit a vyčkat s jeho pokračováním až do vydání závazného stanoviska, tedy do doby, kdy bude znám jeho obsah a kdy budou zřejmé důsledky, které závazné stanovisko pro další průběh na něm závislého správního řízení bude mít. Stejně tak zákonodárce přikazuje správnímu orgánu v řízení o žádosti, jehož negativní výsledek, tj. nevyhovění žádosti, je obsahem stanoviska předurčen, dále neprovádět další dokazování, neboť by to na výsledku řízení stejně nic nezměnilo, a žádost „automaticky“ zamítnout. Úprava v ust. § 149 správního řádu se však týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímou, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. Správní soudnictví totiž upravuje režim přezkumu takových aktů, které byly závazným podkladem rozhodnutí, napadeného žalobou podle ust. § 65 s. ř. s., zcela autonomně, a sice komplexem ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (v něm pak zejména definicí pojmu „rozhodnutí“ pro účely žaloby proti rozhodnutí správního orgánu), § 70 s. ř. s. (definuje, kdy jsou určité akty, ať již jsou „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., anebo nikoli, vyloučeny ze soudní kognice na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) a § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. (definuje, kdy má správní soud věnovat pozornost i aktu, který by sám o sobě nemohl být předmětem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale který je nezbytné soudnímu přezkumu podrobit, neboť byl právním základem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jež žalobou proti rozhodnutí správního orgánu napadeno bylo a být mohlo). Tato ustanovení tak vytváří následující pravidla přípustnosti soudního přezkumu. (...) Závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona je nepochybně „rozhodnutím“ podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., a to ze stejných důvodů, pro něž za „rozhodnutí“ označil rozšířený senát souhlas, či nesouhlas, orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ze stejných důvodů, jaké platí pro akt vydaný podle citovaného zákona (viz body 46 až 50 a zejména pak 48 a 49 usnesení rozšířeného senátu), nelze závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona považovat za rozhodnutí předběžné povahy. V úvahu nepřipadá ani žádný jiný důvod, pro který by měl být uvedený akt vyloučen ze soudního přezkumu na základě žaloby podle ust. § 65 s. ř. s. Žaloba je proto přípustná.*

Opačný názor byl zaujat v rozsudku ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Zde Nejvyšší správní soud vyslovil, že [d]e 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]ouhlas 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](http://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. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku odkázal i na svůj předchozí rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77, dostupný na [www.nssoud.cz](http://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) [...]“.*

Druhý senát je názoru, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86 řešilo soudní přezkum závazných stanovisek vydaných před účinností správního řádu a jeho závěry nejsou přímo aplikovatelné na případy stanovisek vydaných po jeho účinnosti.

Druhý senát setrvává na svém názoru vysloveném v označeném rozhodnutí, nicméně nemůže obdobně rozhodnout proto, že je zde jiný opačný názor. Dále druhý senát nepovažuje za rozhodné, že se ve srovnávaných případech jedná o závazná stanoviska vydaná podle různých právních předpisů, neboť podstatné je to, zda závazné stanovisko, vydané po účinnosti správního řádu obecně může být samostatně přezkoumáváno soudem.

Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto věc předkládána rozšířenému senátu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: předseda senátu JUDr. Josef Baxa a soudci: JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, a JUDr. Jakub Camrda. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 17. března 2010

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu