



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobců: **a) Ing. J. V. a b) Ing. L. V.**, zastoupených JUDr. E. F., proti žalovanému: **Městský úřad Dobříš**, se sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2011, sp. zn. MDOB/1443/2011/ŽP-7, čj. MDOB 10921/2011/For, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2011, čj. 44 A 54/2011 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Zpětvzetí kasační stížnosti žalobkyní soud **b e r e n a v ě d o m í .**
- III. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Dne 11. 11. 2010 zahájil odbor výstavby žalovaného řízení o odstranění staveb žalobců. Jednalo se o dva dřevěné přístřešky na pozemcích žalobců a oplocení těchto pozemků v k. ú. Dobříš. Žalobci poté podali žádost o dodatečné povolení staveb. Odbor výstavby proto řízení o odstranění staveb přerušil a zahájil řízení ve věci dodatečného povolení staveb pod sp. zn. MDOB/787/2011/VYST.

[2] Současně se výše uvedenými stavbami na pozemcích žalobců zabýval i odbor životního prostředí žalovaného jako orgán ochrany přírody a rozhodnutími ze dne 4. 4. 2011 shledal žalobce i žalobkyni vinnými ze spáchání přestupku na úseku ochrany přírody a krajiny. Žalobci nesplnili svou povinnost dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.,

o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“), a nepožádali o vydání souhlasu orgánu ochrany přírody s umístěním a povolením staveb, jež by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz.

[3] V průběhu řízení o přestupku zaslali žalobci odboru životního prostředí žalovaného žádost o vydání souhlasu k zásahu do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody spočívajícím v oplocení pozemků a umístění dřevěných přístřešků na pozemky žalobců v k. ú. Dobříš.

[4] Dne 9. 5. 2011 vydal žalovaný výše označené závazné nesouhlasné stanovisko k zásahu do krajinného rázu, a to zejména proto, že se dotčené pozemky nachází v prostoru přírodního parku Hřebený. V poučení o závazném stanovisku žalovaný mimo jiné uvedl, že závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

II.

[5] Žalobci napadli toto závazné stanovisko žalobou dle § 65 s. ř. s. u Krajského soudu v Praze. Krajský soud usnesením označeným v záhlaví žalobu odmítl. Zhodnotil, že napadené stanovisko bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a § 149 spr. ř. a je podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby. Podle krajského soudu závěry obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 47/2005 - 86, na něž žalobci poukazovali, nebylo možné na projednávanou věc aplikovat, protože v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud posuzoval obdobnou věc ještě za účinnosti starého správního řádu.

[6] Krajský soud uvedl, že podle současné úpravy je závazné stanovisko dle § 149 odst. 1 spr. ř. úkonem (dotčeného) správního orgánu, který není samostatným rozhodnutím a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 75/2009 - 113 v obdobné věci, kde tento soud rozhodoval ve věci přezkumu závazného stanoviska vydaného dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a § 149 spr. ř. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 spr. ř. nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 spr. ř. ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum obsahu závazných stanovisek je možný až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud proto uzavřel, že napadené závazné stanovisko nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu a návrh žalobců odmítl.

III.

[7] Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu žalobci (stěžovatelé) včas podali společnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Stěžovatelé namítají, že svůj žalobní návrh doručili krajskému soudu již 17. 6. 2011, zatímco rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, o něž se usnesení krajského soudu opírá, bylo vydáno teprve 23. 8. 2011. Jsou přesvědčeni, že jim nelze klást k tíži skutečnost, že v době rozhodování krajského soudu došlo k vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jímž byl vysloven jiný právní názor a postup napadení

závazných stanovisek, než existoval do té doby. V postupu krajského soudu proto spatřují hrubé porušení principu předvídatelnosti rozhodování státních orgánů a principu právní jistoty. Odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 55/2008 - 81, podle něhož má každý právo očekávat, že soudy budou v obdobných případech rozhodovat obdobně. Navíc je podle stěžovatelů krajský soud povinen poskytnout ochranu právům stěžovatelů, pokud dojde ke střetu mezi zájmem na sjednocování judikatury a povinností poskytnout ochranu základním právům stěžovatelů, a to i za cenu odklonu od dosavadního právního názoru.

[9] Stěžovatelé proto ve věcném neprojednání jejich žaloby spatřují porušení svého práva na spravedlivý proces. Domnívají se, že přezkum správních aktů ve správním soudnictví je upraven autonomně a znění § 149 spr. ř. tak žádným způsobem neomezuje rozsah soudního přezkumu. Všechna pravidla soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů jsou obsažena v § 65 a n. s. ř. s. Stěžovatelé namítají, že k přípustnosti žaloby postačí existence nikoli nepatrné pravděpodobnosti dotčení právní sféry žalobce úkonem, který žalobou napadá. Domáhají se proto zrušení usnesení krajského soudu.

[10] Stěžovatelka vzala poté podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 31. 8. 2012 kasační stížnost zpět, stěžovatel však vyslovil, že na podaném návrhu setrvává.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě. V něm uváděl, že napadené stanovisko je závazné pro výrokovou část rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení předmětných staveb, proti němuž budou žalobci moci využít opravné prostředky. Přímo k charakteru správního aktu vydaného dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a § 149 spr. ř. se žalovaný nevyjadřoval. Dle jeho názoru je však žaloba proti správnímu rozhodnutí vzhledem ke skutečnosti, že žalobci dosud nevyužili žádného z řádných opravných prostředků, v této fázi správního řízení nepřipustná.

V.

V.1 Řízení o kasační stížnosti ve věci stěžovatele

[12] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti ve výše vymezeném rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatel spatřoval nezákonnost rozhodnutí v odmítnutí žaloby způsobeném judikатурním odklonem, ke kterému došlo až po zahájení soudního řízení v jejich věci.

[15] Nejvyšší správní soud zcela přisvědčuje stěžovateli v tom, že v obdobných případech má být rozhodováno obdobně (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 1998, sp. zn. III. ÚS 206/98). Avšak právo není nezměnitelné, a to platí i o jeho výkladu. Právní systém České republiky není založen na precedenční povaze soudních rozhodnutí, jako je tomu v právním systému angloamerickém. A ani v angloamerickém právním systému není právní názor vyslovený soudy absolutně nezměnitelný (srov. např.

rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Hertz v. Woodman* ze dne 31. 5. 1910, 218 U.S. 205, odst. 212, rovněž citováno v disentu soudce Brandeise k *Burnet v. Coronado Oil & Gas Co.* ze dne 11. dubna 1932, 285 U.S. 393, či rozhodnutí *Smith v. Allwright* ze dne 3. 4. 1944, 321 U.S. 649, odst. 665; všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu USA jsou dostupná na <http://supreme.justia.com/>).

[16] Přesto by soudy měly k výkladovým změnám přistupovat zdrženlivě a s důkladným odůvodněním, a to obzvláště tehdy, je-li důsledkem změny judikatury odepření soudního přezkumu takového správního rozhodnutí, které v minulosti soudně přezkoumáváno bylo, jinak řečeno, je-li tímto důsledkem odepření práva na přístup k soudu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06). Ústavní soud již rovněž vyslovil, že „[r]ozhodující roli (...) hraje to, zda je výklad právních norem v čase ustálený, což však na druhou stranu neznámá, že jednou dosažený výklad právní normy je nezměnitelný. Princip právní jistoty a též i princip rovnosti před zákonem totiž vyžadují, aby se judikatura soudů za určitých podmínek měnila (změna hodnotového nazírání na právo, změna kulturních představ společnosti o právu, změny ve struktuře právního řádu či změny v těch složkách právního řádu, které leží v hierarchii nad interpretovanou normou atd.), a to určitým předem stanoveným postupem.“ (náleží Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, a rovněž ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09)

[17] V předložené věci především nešlo o prostý judikaturní odklon způsobený změnou právního názoru soudů. Přijetím nového správního řádu došlo ke změně právních předpisů. Ustanovení starého správního řádu přestala platit dne 31. 12. 2005. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu proto v rozsudku čj. 2 As 75/2009 - 113 předložil právní názor vztahující se k novému právnímu předpisu, byť upravujícímu totožnou právní oblast jako předpis předcházející.

[18] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž rozhodoval o povaze závazných stanovisek vydávaných dle § 149 spr. ř. předem stanoveným postupem, jak vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Tento postup ve správním soudnictví obsahuje § 17 a § 18 s. ř. s. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu je těmito zákonnými ustanoveními povolán k tomu, aby sjednocoval judikaturu správních soudů. Byť stěžovatel poukazuje na nezávislost vymezení rozhodnutí v § 67 spr. ř. a § 65 s. ř. s., s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, rozšířený senát se touto otázkou zabýval a rozhodl, že závazné stanovisko vydané dle § 149 spr. ř. není rozhodnutím ani ve smyslu § 65 s. ř. s.

[19] Právní názor, který závazná stanoviska dle § 149 spr. ř. nepovažoval za rozhodnutí, zastávaly některé soudy a senáty Nejvyššího správního soudu již v době před podáním žaloby v této věci, jak vyplývá i ze zmiňovaného rozhodnutí rozšířeného senátu. Rozšířenému senátu byla věc předložena dne 17. 3. 2010 (srov. usnesení čj. 2 As 75/2009 - 101 dostupné na www.nssoud.cz), tedy více než rok před podáním žaloby stěžovateli a mimo jiné i proto, že došlo ke změně právních předpisů. Předkládací usnesení na již existující rozpornou judikaturu výslovně upozorňovalo.

[20] Stěžovatel navíc netvrdil, že by byl v důsledku výkladu nového právního předpisu poškozen na svých právech např. tím, že by proměškal lhůtu k podání odvolání proti konečnému rozhodnutí v jeho věci. Správní orgán jej poučil o tom, že závazné stanovisko

není samostatným rozhodnutím, a že je jeho obsah závazný pro výrokovou část konečného rozhodnutí správního orgánu, v této věci tedy rozhodnutí o dodatečném povolení nebo nepovolení staveb. Konečné rozhodnutí pak dle § 68 odst. 5 spr. ř. musí obsahovat poučení o odvolání. Možnost podání odvolání proti konečnému rozhodnutí zmiňuje žalovaný i ve svém vyjádření k žalobě. A konečně krajský soud stěžovateli neupírá přezkoumání stanoviska soudem, neboť jej v napadeném rozhodnutí upozorňuje, že soudní přezkum obsahu závazných stanovisek je možný prostřednictvím § 75 odst. 2 s. ř. s.

[21] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu proto vyložil nový právní předpis zákonem stanoveným postupem a své rozhodnutí řádně zdůvodnil. Namítaná změna výkladu nebyla pro stěžovatele zcela nepředvídatelná vzhledem k přijetí nového právního předpisu a existenci rozporných právních názorů již v době předložení věci rozšířenému senátu. Je to právě rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který má sjednocovat judikaturu správních soudů. Proto byl postup krajského soudu, jež rozhodnutí rozšířeného senátu zohlednil, souladný se zákonem.

V.2 Řízení o kasační stížnosti ve věci stěžovatelky

[22] Stěžovatelka za sebe vzala kasační stížnost zpět (odst. [10]). Podle § 47 písm. a) s. ř. s. soud usnesením řízení zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět; šlo-li však o společný návrh více osob, vezme předseda senátu toliko zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů usnesením na vědomí. Projev vůle stěžovatelky, jímž došlo ke zpětvzetí kasační stížnosti, je jednoznačný a nevzbuzuje pochybnosti o tom, že jím stěžovatelka zamýšlela nepokračovat v řízení o kasační stížnosti ve vztahu k její osobě. Nejvyšší správní soud zpětvzetí kasační stížnosti stěžovatelkou vzal na vědomí podle § 47 písm. a) s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., z důvodu procesní ekonomie však o zpětvzetí nerozhodoval samostatně, namísto toho výrok připojil k tomuto rozsudku.

VI.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu ke stěžovateli Nejvyšší správní soud rozhodl analogicky podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 věty první nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Druhá věta tohoto ustanovení, podle níž má navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení, pokud vzal návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, se neuplatní, neboť v dané věci pro takový postup nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu ke stěžovateli Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti příslušela, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[25] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka vzala kasační stížnost zpět před zaplacením soudního poplatku, Nejvyšší správní soud nerozhodoval o jeho vrácení (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

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

V Brně 18. ledna 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu