



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Mgr. I. N.**, zastoupené JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem se sídlem Opava, náměstí Republiky 679/5, proti žalované **obci Hřčava**, se sídlem Hřčava 53, zastoupené Mgr. Petrem Poločkem, advokátem se sídlem Frýdek – Místek, Novodvorská 667, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2019, č. j. 22 A 49/2019-25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně vlastní pozemek parc. č. X v k. ú. X, v obci X, na kterém zamýšlí umístit novostavbu rodinného domu, včetně přípojky pitné vody z vrtané studny a vodovodního řádu, splaškové kanalizace do ČOV a vsaku, dešťové kanalizace do vsaku, domovního vedení NN, zpevněných ploch a oplocení (dále jen „stavba“). Obec Hřčava je obcí bez územního plánu. Formou opatření obecné povahy účinného od 15. 1. 2009, přijatého usnesením zastupitelstva obce Hřčava ze dne 13. 12. 2008, bylo na území obce Hřčava vymezeno podle § 58 a § 59 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) zastavěné území.

Pozemek parc. č. X se nachází v území nezastavěném a dle tvrzení žalobkyně má společnou hranici s pozemky v zastavěném území, které je tvořené více než jedním zastavěným pozemkem. Dne 1. 4. 2019 žalobkyně požádala zastupitelstvo obce Hřčava o souhlas s umístěním stavby podle § 188a odst. 2 stavebního zákona na uvedeném pozemku. Zastupitelstvo obce Hřčava tuto žádost na zasedání konaném dne 28. 6. 2019 usnesením zamítlo.

[2] Žalobkyně podala ke Krajskému soudu v Ostravě žalobu proti nezákonnému zásahu, jíž se domáhala určení, že usnesení zastupitelstva obce Hřčava, kterým byla její žádost o souhlas s umístěním stavby zamítnuta, je nezákonné; současně se domáhala, aby krajský soud uvedené usnesení zrušil a přikázal žalované o její žádosti opětovně rozhodnout.

[3] Krajský soud žalobu pro nepřípustnost odmítl podle § 85 soudního řád správního (dále jen „s. ř. s.“). Konstatoval, že zásahová žaloba má subsidiární povahu vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.). Cestou zásahové žaloby nelze podrobovat soudnímu přezkumu jednotlivé procesní úkony předcházející vydání správního rozhodnutí; výjimkou jsou pouze případy, kdy již jednotlivé takové postupy samy o sobě, bez ohledu na případné konečné rozhodnutí, zasahují do právní sféry účastníka řízení. (Ne)souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona má pro účely územního řízení o umístění stavby v nezastavěném území obce povahu závazného podkladu. Aby tento úkon mohl představovat nezákonný zásah, musel by zasahovat do právní sféry žalobkyně sám o sobě, bez vazby na konečné rozhodnutí, což sice *a priori* není vyloučeno, bylo však na žalobkyni, aby takový přímý zásah tvrdila a prokázala. Nic takového ze žaloby nevyplývá, žalobkyně spatřuje dotčení svých práv v nemožnosti umístit stavbu, o čemž však bude teprve rozhodováno, a žalobkyně se bude moci proti takovému rozhodnutí případně bránit opravnými prostředky v rámci územního řízení, či následně správní žalobou. Krajský soud současně odlišil souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona od souhlasů podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 téhož zákona vydávaných stavebním úřadem. Režim soudního přezkumu těchto souhlasů je odlišný, neboť souhlasy uvedené následně jsou způsobilé samy o sobě zakládat práva a povinnosti a současně jsou tak samy o sobě, bez vazby na další rozhodnutí, způsobilé zasáhnout do právní sféry osob. Proto lze proti těmto souhlasům ve správním soudnictví brojit přímo, žalobou proti rozhodnutí.

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka zaprvé namítá, že krajský soud z hlediska povahy (chybně) nerozlišoval mezi souhlasem zastupitelstva obce s umístěním stavby podle § 188a odst. 2 stavebního zákona a usnesením zastupitelstva obce o zamítnutí žádosti o tento souhlas. I pokud by tento souhlas měl pro účely územního řízení povahu závazného podkladu, ještě to neznamena, že shodnou povahu má také usnesení zastupitelstva obce o zamítnutí žádosti o tento souhlas.

[6] Ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona je ustanovením přechodným, nekoncepčním, k němuž neexistuje důvodová zpráva, patrně z těchto důvodů upravuje pouze souhlas s umístěním stavby a nestanoví, že by zastupitelstvo obce mohlo k umístění

pokračování

stavby vydat též „*nesouhlas*“. Podle stěžovatelky proto napadené usnesení zastupitelstva obce, jímž byla její žádost o souhlas zamítnuta, nebylo vydáno podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, nýbrž podle § 16 odst. 2 písm. f) či g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), jakožto rozhodnutí o návrhu fyzické osoby starší 18 let, která vlastní na území obce nemovitost. Tuto argumentaci stěžovatelka uplatnila již v žalobě, krajský soud se s ní však nevypořádal. Dané usnesení zastupitelstva, vydané podle obecního zřízení, samo o sobě a přímo (jednalo se o stěžovatelčinu žádost) zasahuje do právní sféry stěžovatelky, neboť pokud obecní zřízení stěžovatelce svěřuje oprávnění obrátit se s žádostí na zastupitelstvo rozhodující v samostatné působnosti, jednalo se o způsob realizace práva na samosprávu. Stěžovatelka tak byla zkrácena v právu zaručeném ustanovením § 16 odst. 3 obecního zřízení. Důvod této nezákonnosti přitom spočívá v porušení zásad ochrany dobré víry, právní jistoty, legitimního očekávání a zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, nikoliv výhradně v nemožnosti umístit stavbu, jak zjednodušeně uvedl krajský soud.

[7] Stěžovatelka souhlasí s názorem, že souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona může být závazným podkladem pro územní řízení v tom, že je závazný pro stavební úřad, a že stavební úřad je povinen jeho předložení po žadateli o územní rozhodnutí požadovat. Jedná se *jiný doklad* ve smyslu ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Pokud žadatel souhlas nepředloží, a to i z důvodu, že mu jej zastupitelstvo dát odmítne, není to důvodem k zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí, nýbrž důvodem k zastavení řízení podle § 86 odst. 4 stavebního zákona, a to na rozdíl od situace, kdy dotčený orgán vydává negativní závazné stanovisko nebo zamítavé rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, kdy následkem bude (meritorní) zamítnutí žádosti podle § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. V případě úkonu zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona tento zákon nepředpokládá, že by podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu bylo usnesení zastupitelstva obce, jímž byla žádost o udělení souhlasu s umístěním stavby zamítnuta. Takovým podkladem je pouze souhlas. Pokud jej žadatel nezíská, vždy to povede k zastavení řízení. V rámci řízení o oprávněném prostředku či v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí o zastavení řízení se pak žadatel nemůže domáhat přezkumu usnesení zastupitelstva obce o odepření souhlasu podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, neboť napadené rozhodnutí nebude meritorní, ale pouze procesní.

[8] Stavební zákon nestanovuje, že by usnesení zastupitelstva obce o odepření souhlasu podle § 188a odst. 2 daného zákona mohlo být nesouhlasným závazným stanoviskem (jehož samostatný soudní přezkum je podle judikatury vyloučen). Pravomoc vydávat závazná stanoviska je svěřena dotčeným orgánům. Zastupitelstvo obce však dotčeným orgánem není ani podle § 136 odst. 1, ani podle § 136 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona stanoví, že zastupitelstvo obce má v řízení o umístění staveb *postavení* dotčeného orgánu, nikoliv že je dotčeným orgánem. Mezi tím, zda subjekt je dotčeným orgánem, nebo zda má postavení dotčeného orgánu, existuje rozdíl. Stavební zákon konstrukci, podle níž má zastupitelstvo obce postavení dotčeného orgánu, obsahuje patrně z důvodu, že zastupitelstvu obce svěřuje pravomoc kontrolovat dodržování podmínek, které souhlas podle § 188a odst. 2 stavebního zákona může obsahovat. Neuvádí-li však stavební zákon výslovně, že zastupitelstvo obce je dotčeným orgánem, nemůže vydávat závazné stanovisko, jelikož k tomu jsou oprávněny pouze dotčené orgány.

[9] Dále stěžovatelka namítá, že možnost soudního přezkumu úkonu zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona až na základě žaloby proti rozhodnutí o umístění stavby by z hlediska ochrany jejích práv nebyla efektivní, neboť soud by v případě takového přezkumu podle § 75 odst. 2 s. ř. s. nebyl oprávněn úkon zastupitelstva obce zrušit, nýbrž jeho případnou nezákonnost by konstatoval pouze v odůvodnění svého rozhodnutí, které však není právně závazné. Tato možnost soudního přezkumu by z hlediska ochrany stěžovatelčiných práv nebyla efektivní rovněž proto, že obec by nebyla účastníkem takového soudního řízení, či osobou zúčastněnou na řízení, v důsledku čehož by se o rozhodnutí soudu nedozvěděla jinak, než od stěžovatelky, která by musela žádost o souhlas podat znovu, přičemž by se dovolávala pouze nezávazného odůvodnění soudního rozhodnutí vydaného v řízení, jehož obec nebyla účastníkem. Vhodnějším prostředkem soudní ochrany je tudíž jak pro stěžovatelku, tak pro žalovanou, žaloba zásahová. Možnost bránit se proti úkonu zastupitelstva obce až žalobou proti konečnému rozhodnutí je pro stěžovatelku rovněž neefektivní z hlediska času a vynaložených nákladů. Stěžovatelka by totiž v takovém případě musela podstoupit zbytečné řízení u stavebního úřadu, včetně řízení odvolacího, přestože by již při podání žádosti bylo zjevné, že řízení bude podle § 86 odst. 4 stavebního zákona zastaveno. Zásahová žaloba je pro stěžovatelku vhodnější rovněž z důvodu jejího přednostního projednání. Konečně zásahová žaloba je pro stěžovatelku efektivnější rovněž s ohledem na případnou odpovědnost obce za škodu způsobenou výkonem samostatné působnosti podle § 1 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[10] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že kasační stížnost je nedůvodná. Rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby je správné, neboť žalobou proti nezákonnému zásahu přímo proti usnesení zastupitelstva obce, jímž je zamítána žádost o souhlas podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, brojit nelze. Argumentace stěžovatelky uplatněná v kasační stížnosti označila za „účelovou dezinterpretaci stávající právní úpravy, která nemá oporu v konstantní judikatuře“.

[11] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalované uvedla, že žádná konstantní judikatura k otázce povahy napadeného úkonu a k tomu, zda se proti němu lze bránit zásahovou žalobou, dosud neexistuje. I kdyby však taková judikatura existovala, lze ji cestou rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu překonat. Stěžovatelka dále nesouhlasí s náhledem, že napadený úkon přímo nezasahuje do její právní sféry. Nenamítala totiž, že dotčení svých práv spatřuje výhradně v nemožnosti umístit stavbu, nýbrž rovněž upozorňovala, že nezákonným je způsob, jakým žalovaná vyřídila její návrh podle § 16 odst. 2 písm. f) či g) obecního zřízení, neboť tak učinila v rozporu se zásadami ochrany dobré víry, právní jistoty, legitimního očekávání a rovného zacházení a zákazu diskriminace. Již porušením těchto zásad došlo k přímému zásahu do její právní sféry.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[14] Vzhledem k tomu, že je kasační stížností napadáno usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba stěžovatelky odmítnuta, z povahy věci přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, nebo ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z webu www.nssoud.cz). Ostatně stěžovatelka si je toho vědoma, neboť ve své kasační stížnosti uplatnila právě tento kasační důvod.

[15] Rozhodující otázkou kasační stížnosti je povaha souhlasu zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona s umístěním stavby a možnost jeho soudního přezkumu.

[16] Ustanovení § 188a odst. 1 písm. c) stavebního zákona stanoví, že *na území obce nebo části území obce, která nemá platný územní plán, územní plán obce, popřípadě územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, lze do doby vydání územního plánu, nejpozději však do 31. prosince 2020, umísťovat v nezastavěném území kromě staveb, zařízení a jiných opatření uvedených v § 18 odst. 5 také stavby pro bydlení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, které je tvořeno více než jedním zastavěným stavebním pozemkem.*

[17] Podle § 188a odst. 2 stavebního zákona lze (mj.) stavby uvedené v odst. 1 písm. c) umísťovat *jen se souhlasem zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna. Souhlas zastupitelstva obce může obsahovat podmínky pro umístění takové stavby. V řízení u umísťování těchto staveb má zastupitelstvo obce postavení dotčeného orgánu; v tomto případě není obec účastníkem řízení.*

[18] Krajský soud dospěl k závěru, že uvedený souhlas (respektive úkon, jímž zastupitelstvo, ať již kladně či záporně, rozhodne o žádosti o udělení tohoto souhlasu) má povahu závazného podkladu pro účely řízení o umístění stavby, a jako takový jej nelze napadnout samostatnou žalobou, nýbrž je možné podrobit jej soudnímu přezkumu až na základě žaloby podle § 65 s. ř. s. podané proti rozhodnutí o umístění stavby (respektive rozhodnutí stavebního úřadu, jímž se žádost o umístění stavby zamítá). Oproti tomu stěžovatelka se domnívá, že povahu závazného podkladu může mít nanejvýš (kladný) souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, nikoliv však usnesení zastupitelstva obce, jímž se žádost o tento souhlas zamítá. Uvedený náhled dovozuje primárně z jazykové formulace § 188a odst. 2 stavebního zákona – toto ustanovení výslovně hovoří pouze o „*souhlasu*“ zastupitelstva obce, nestanoví však nic o tom, že by zastupitelstvo mohlo vydat též „*nesouhlas*“ s umístěním stavby. Současně však stěžovatelka předkládá argumentaci, podle níž stavební zákon výslovně nestanovuje, že zastupitelstvo obce je dotčeným orgánem (ve smyslu § 136 správního řádu) a nemůže tak vůbec vydávat závazná stanoviska. Z této argumentace by tak bylo možné usuzovat, že stěžovatelka povahu závazného podkladu (závazného stanoviska) nepřisuzuje ani souhlasu zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, případně že tento souhlas podkládá za (blíže nespecifikovaný) závazný podklad, nikoliv však za závazné stanovisko.

[19] Nejvyšší správní soud tudíž primárně posuzoval, zda usnesení, jímž zastupitelstvo obce rozhoduje o žádosti o udělení souhlasu s umístěním stavby podle § 188a odst. 2

stavebního zákona, ať již kladně (vysloví souhlas), nebo záporně (žádost o vydání souhlasu zamítne), je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu.

[20] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazným stanoviskem *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.*

[21] Pro určení, zda je určitý úkon správního orgánu závazným stanoviskem, přitom není rozhodné, zda je tak zákonem výslovně označen (formální pojetí); není tedy nezbytné, aby zákony, na jejichž základě správní orgány závazná stanoviska vydávají, výslovně tohoto pojmu používaly či výslovně odkazovaly na § 149 správního řádu. Klíčová je materiální stránka příslušného aktu. Při posouzení, zda určitý úkon je závazným stanoviskem, je třeba vycházet z obsahového kritéria (materiální pojetí); závaznými stanovisky je tudíž třeba rozumět veškeré úkony splňující podmínky (definiční znaky) dané ustanovením § 149 odst. 1 správního řádu, tak jak byly dále konkretizovány v rozhodovací praxi správních soudů, o nichž zákon výslovně nestanoví, že se mají vydávat jako (samostatná) správní rozhodnutí v rámci správního řízení (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 As 40/2008-52, podle něhož „[z]ávazným stanoviskem se rozhodnutí nestává tím, že je tak v zákoně výslovně označeno, ale svou povahou – tím, jaký má vliv na práva a povinnosti účastníků a na rozhodnutí pro které je podkladem“; dále též například rozsudky ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008-77, ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26, či ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012-140).

[22] Ač tak některé zvláštní zákony označení „závazné stanovisko“ výslovně užívají, v řadě zákonů dalších, respektive ustanovení v nich obsažených (a to včetně těch, která byla přijata až po nabytí účinnosti správního řádu z roku 2004), zákonodárce pro označení těchto úkonů zvolil označení jiné. Terminologie je tak dosti nekonzistentní, různé zákony užívají pro tentýž typ úkonu různá označení. Kupříkladu tak lze pro úkon mající povahu závazného stanoviska, nalézt označení „odborné vyjádření“ (viz například § 24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 375/20187-26), či „povolení“. Vcelku běžně zákonodárce pro označení úkonu, který svou povahou je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, užívá rovněž právě pojem „souhlas“ [například § 15 odst. 2 stavebního zákona - viz závěry již výše uvedeného rozsudku č. j. 1 As 176/2012-140, či § 19 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006 – viz závěry výše uvedeného rozsudku č. j. 2 As 41/2008-77, či § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny - viz rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113].

[23] Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že pouze z důvodu použitého pojmu – tedy že slovo „souhlas“ v obecném jazyce asociuje výlučně posouzení kladné – má povahu závazného stanoviska jen takový úkon dotčeného orgánu, kterým je žádost o jeho vydání vyřízena pozitivně. Každý úkon, který je dle své povahy závazným stanoviskem, může být z podstaty věci jak kladný (tj. dotčený orgán s něčím v pravém slova smyslu souhlasí, byť případně své kladné posouzení podmiňuje stanovením určitých podmínek), či záporný (dotčený orgán s něčím nesouhlasí, něco neumožňuje), a to bez ohledu na to, jak je ve zvláštním právním předpisu označen. I úkon, označený zvláštním zákonem jako *souhlas*,

pokračování

splňuje-li povahové znaky závazného stanoviska, proto může být svým obsahem jak kladný (úkon, jímž se uděluje souhlas, případně podmíněný souhlas), tak záporný (úkon, jímž je vysloveno neudělení souhlasu). Není proto důvodná argumentace stěžovatelky, že krajský soud měl, rovněž ve vazbě na možnosti soudního přezkumu, rozlišovat mezi povahou (kladného) souhlasu s umístěním stavby v zastavěném území obce vydaného podle § 188a odst. 2 stavebního zákona a usnesením zastupitelstva obce, jímž byla žádost o udělení tohoto souhlasu zamítnuta. Závazným stanoviskem, souhlasným nebo nesouhlasným, jsou oba tyto akty.

[24] Z ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu vyplývá, že aby určitý úkon byl závazným stanoviskem, musí zákon výslovně stanovit, že jej správní orgán má v určitém případě a k určitému účelu vydat; současně musí z příslušného zvláštního zákona vyplývat jeho závaznost pro jiný správní orgán při vydávání konečného rozhodnutí. Vyžádání závazného stanoviska, ať již (s ohledem na konkrétní úpravu) účastníkem řízení nebo příslušným správním orgánem, od správního orgánu příslušného jej vydat (dotčeného orgánu) je tak nezbytnou podmínkou pro vydání konečného rozhodnutí ve věci samé a současně dané stanovisko předurčuje obsah takového rozhodnutí. Závazné stanovisko přitom samo o sobě ještě svému adresátovi (tím spíše pak jiným osobám) nezakládá žádná práva ani neukládá žádné povinnosti (nezasahuje tedy přímo do ničí právní sféry). I v případech, kdy je jeho vyžádání od dotčeného orgánu uloženo žadateli o vydání konečného rozhodnutí, pro které bude dané stanovisko podkladem [jako je tomu rovněž v případě závazných stanovisek vydávaných podle stavebního zákona pro účely územního rozhodnutí - viz ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], je tento akt svým obsahem určen jinému vykonavateli veřejné správy, jemuž slouží jako obligatorní podklad pro konečné rozhodnutí v jím vedeném správním řízení. Aktem, který je způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob, je právě až rozhodnutí konečné, jež je příslušným závazným stanoviskem podmíněno, neboť teprve jím jsou závazně zakládána práva a povinnosti (srov. již výše jmenovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, rozsudek č. j. 2 As 41/2008-77, či rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 275/2018-102).

[25] Souhlas (či nesouhlas) zastupitelstva obce s umístěním stavby v nezastavěném území příslušné obce, která nemá územní plán, uvedené pojmové znaky závazného stanoviska splňuje. Stavební zákon v § 188a odst. 2 zastupitelstvu obce výslovně ukládá v jakém případě a k jakému účelu jej má vydat s tím, že jej současně opravňuje, aby souhlasné závazné stanovisko podmínilo určitými skutečnostmi. Současně ze znění dotčeného ustanovení vyplývá, že příslušný stavební úřad nemůže (kladně) rozhodnout o umístění staveb vyjmenovaných v § 188a odst. 1 písm. c) až e) stavebního zákona, aniž by zastupitelstvo obce souhlas s umístěním těchto staveb na svém území vydalo. Úkon zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, ať již svým obsahem kladný nebo záporný, je tedy závazným podkladem pro následné rozhodování v územním řízení. Jedná se tak o úkon, který „pouze“ podmiňuje rozhodnutí konečné, tj. rozhodnutí, jímž stavební úřad rozhoduje o žádosti účastníka řízení o umístění stavby. Posuzovaný úkon tak nemá žádný samostatně vymezený předmět řízení (ostatně žádné správní řízení ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu jeho vydání nepředchází). Jednoduše řečeno, cílem žadatele není vydání úkonu zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona samo o sobě, neboť tento úkon, byť kladný, mu ještě neumožňuje umístit zamýšlenou stavbu,

nepřiznává mu tak žádná práva; jeho záměrem je získat právě až rozhodnutí o umístění stavby. Přímý zásah do práv stěžovatelky pak nelze dovozovat ani z toho, že to byla ona, kdo vydání souhlasu od zastupitelstva obce vyžádala (že se jednalo o její žádost). Stavební zákon totiž v § 86 odst. 2 písm. b) výslovně vychází z toho, že je na žadateli o vydání územního rozhodnutí, aby potřebná závazná stanoviska od dotčených orgánů vyžádal a následně je předložil k žádosti o územní rozhodnutí. Tento postup na povaze závazných stanovisek nic nemění.

[26] Souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona tak svou povahou je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

[27] Podle rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu, jakožto podkladové úkony, jež nemají samostatný předmět řízení a jež samy o sobě nezasahují do veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob, nejsou samostatně přezkoumatelnými rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., nýbrž soudní ochrana před jejich zprostředkovanými dopady (účinky) je umožněna (až) v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelka tak má ve sféře soudní ochrany možnost uplatnit námitky ve vztahu k předmětnému usnesení zastupitelstva obce Hřava (včetně namítaného porušení zásad ochrany dobré víry, právní jistoty, legitimního očekávání a rovného zacházení) v rámci žaloby podle § 65 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí stavebního úřadu o její žádosti o umístění stavby, pokud takovou žádost podá a nebude jí (s ohledem na obsah usnesení) vyhověno (viz § 149 odst. 4 správního řádu).

[28] S ohledem na učiněný závěr, že úkon zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, které z podstaty věci může být jak kladné tak záporné (viz výše), je nedůvodná argumentace stěžovatelky, že usnesení zastupitelstva obce Hřava, jímž byla její žádost o souhlas s umístěním stavby zamítnuta, je „pouhou“ reakcí dané obce na žádost o projednání určité záležitosti ve smyslu § 16 odst. 2 písm. f) obecního zřízení či na návrh ve smyslu § 16 odst. 2 písm. g) téhož zákona. Stěžovatelka nečinila určitý obecný návrh ve smyslu uvedených ustanovení obecního zřízení, nýbrž zjevně se domáhala vydání souhlasu obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona pro účely konkrétního správního řízení. Nemohlo tak ani dojít k zásahu do práva stěžovatelky podle § 16 odst. 3 obecního zřízení. Ostatně, dané ustanovení ani žádné subjektivní právo, do něhož by mohlo být zasazeno, nezakotvuje, pouze stanoví, že některá oprávnění, jež mají občané obce podle § 16 odst. 2 obecního zřízení, mají rovněž další fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.

[29] Není přitom vadou, pokud krajský soud výslovně nereagoval na obdobnou argumentaci uplatněnou stěžovatelkou v žalobě. Stěžovatelka se v odkazovaném bodě 8. žaloby totiž dovolávala ustanovení § 16 odst. 2 obecního zřízení na podporu argumentace, proč usnesení zastupitelstva obce, jímž bylo negativně rozhodnuto o žádosti o souhlas podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle ustálené judikatury nemají soudy povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, v jehož konkurenci uplatněné námitky neobstojí jako celek (srov. například rozsudky tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, či ze dne 28. 8. 2007, č.

pokračování

j. 6 Ads 87/2006 – 36). V nynější věci krajský soud žalobou napadaný úkon nepovažoval ani za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ani za nezákonný zásah, k čemuž uplatněná námitka směřovala, nýbrž za závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.; již tím byla daná námitka fakticky vyvrácena.

[30] Rovněž není možné přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že úkon zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona nemůže být závazným stanoviskem, neboť toto ustanovení stanoví, že zastupitelstvo má *postavení dotčeného orgánu*, nikoliv že je *dotčeným orgánem*. § 149 odst. 1 *in fine* správního řádu označuje pojmem „dotčené orgány“ ty správní orgány, jež jsou zákonem výslovně povolány k vydání závazného stanoviska ve smyslu daného ustanovení. Je-li správní orgán vymezen jako svazek určitých veřejnoprávních kompetencí (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/201-58), není pochyb, že zastupitelstvo obce (potažmo obec, které jsou úkony jejího zastupitelstva v oblasti samostatné působnosti přičitatelné – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 424/2017-94) tuto charakteristiku splňuje, neboť je mu zákonem explicitně stanovena pravomoc vydat (ne)souhlas s žádostí podané dle ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona.

[31] Obec – jednající při projednání žádosti podané dle § 188a odst. 2 stavebního zákona prostřednictvím svého zastupitelstva – tedy nepochybně naplňuje znaky *dotčeného orgánu* ve smyslu jeho legální definice uvedené v § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu, dle kterého *dotčenými orgány jsou správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu*. Z uvedené definice je přitom zřejmé, že zákon nevyžaduje, aby správní orgán či jiný orgán veřejné moci byl jakožto „dotčený orgán“ v právním předpisu takto explicitně označen. Z tohoto důvodu není podstatné, jak je zastupitelstvo obce v ustanovení § 118a odst. 2 *in fine* označeno; podstatné je, že splňuje materiální znaky dotčeného orgánu ve smyslu výše vyloženém (obec je v tomto případě správním orgánem *sui generis* a je nadána pravomocí vydat akt, který je závazným podkladem pro případné následné rozhodování ve správním řízení). Zákonodárcem zvolená formulace, že zastupitelstvo obce má v daném případě *postavení* dotčeného orgánu, nejspíše odpovídá tomu, že se jedná o postavení obce (jednající prostřednictvím svého zastupitelstva) v řízení o umístění stavby výjimečné. Pravidlem totiž je, že obec, na jejímž území má být uskutečněn požadovaný záměr, je účastníkem územního řízení (§ 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Vzhledem k tomu, že zákon svěřuje zastupitelstvu obce pravomoc vydat akt, který obsahově podmiňuje rozhodnutí vydávané v následně vedeném územní řízení, je vyloučeno, aby obec byla současně v tomto řízení účastníkem (§ 188a odst. 2 *in fine* stavebního zákona).

[32] Stěžovatelka k replice k vyjádření žalované přiložila dokument označený jako „*Expertní stanovisko ve věci nesouhlasu obce se stavbou na hranici zastavěného území*“ ze dne 15. 11. 2019. K tomuto stanovisku je nutné především uvést, že ač je stěžovatelkou navrženo jakožto (listinný) důkaz, o důkaz (§ 52 s. ř. s.) se nejedná; kasační soud se proto ani nerozhodoval, zda jej jako důkaz provede. Předmětem dokazování jsou totiž výlučně otázky skutkové, nikoliv právní. Skutkový stav v nynější věci mezi stranami není sporný a ani předložený dokument o skutkových otázkách ničeho nevypovídá. Jeho obsahem je právní argumentace stran povahy úkonu zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, požadavků kladených na jeho obsah, a toho, zda proti němu lze brojit

zásahovou žalobou. Předložené stanovisko tak má obdobnou povahu, jako například výňatek z komentáře k právnímu předpisu; stěžovatelka se jím snaží podpořit svůj právní náhled na posuzovanou věc. Pokud jde o obsah daného dokumentu, Nejvyšší správní soud neshledává, že by stěžovatelce mohl být ku prospěchu; naopak, řadu jejích vlastních námitek vyvrací. Podle náhledu jeho autora (ve shodě se závěry tohoto soudu) je totiž úkon podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, který zastupitelstvo obce (respektive obec) činí jakožto dotčený orgán ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu, a který může být svým obsahem souhlasem, podmíněným souhlasem či nesouhlasem, závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu (nesprávný je pak výklad autora, že stěžovatelka proti tomuto stanovisku může brojit zásahovou žalobou).

[33] Důvodem přípustnosti zásahové žaloby nemůže být ani přesvědčení stěžovatelky, že je pro ni tento žalobní typ výhodnější. Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale vychází ze závěru o subsidiaritě zásahové žaloby vůči jiným žalobním typům (žalobě proti rozhodnutí a žalobě proti nečinnosti správního orgánu). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tedy prostředkem soudní ochrany pouze v těch případech, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. či podle § 79 a násl. s. ř. s. nedosáhne. Určujícím kritériem pro možnost podání zásahové žaloby není procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Žalobce si tak nemůže zvolit, jaký žalobní typ pro sebe bude považovat za výhodnější a které z řízení bude iniciovat. Může-li se ochrany svých práv domáhat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (byť to pro něj znamená nutnost absolvovat správní řízení o jeho žádosti s předvídatelným výsledkem – viz § 149 odst. 4 správního řádu), nelze mu přiznat ochranu cestou žaloby proti nezákonnému zásahu, případně žaloby na ochranu proti nečinnosti (viz například rozhodnutí tohoto soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, ze dne 27. 9. 2018, č. j. 3 Azs 57/2017-18, či ze dne 14. 7. 2020, č. j. As 90/2019-43).

[34] Stěžovatelce lze v obecné rovině přisvědčit v názoru, že podle konstantní judikatury tohoto soudu není dotčený orgán, který vydal závazný podklad podrobovaný soudnímu přezkumu v řízení o žalobě podané proti následně vydanému rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s., účastníkem tohoto soudního řízení, a že s. ř. s. nezakládá pravomoc správních soudů takto přezkoumávané podkladové úkony podle § 75 odst. 2 s. ř. s. rušit (viz například rozsudek ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83). Nejvyšší správní soud nicméně neshledává důvod, pro který by se od dosavadní judikatury o přezkumu podkladových aktů podle § 75 odst. 2 s. ř. s. odchýlil. Ač si lze *de lege ferenda* představit i jiné možné legislativní přístupy k jejich přezkumu, samotná skutečnost, že podle účinné právní úpravy zákon správním soudům nesvěřuje pravomoc tyto podkladové akty výrokem rozhodnutí zrušit, ještě nečiní ochranu proti nim neefektivní. Má-li zjištěná nezákonnost podkladového aktu vliv na zákonnost napadeného aktu finálního (správního rozhodnutí), zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku. Není tedy nezbytně nutné, aby správní soudy podkladové akty rušily, postačí vyslovení jejich nezákonnosti v odůvodnění zrušujícího rozsudku. Právním názorem soudu je poté správní orgán, který vede správní řízení, ve kterém bylo vydáno soudem zrušené rozhodnutí, vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Musí tedy v dalším řízení respektovat fakt, že podkladový akt byl soudem shledán nezákonným; v důsledku této skutečnosti se podkladový akt stává nadále právně neúčinným (a tedy pro potřeby rozhodování nepoužitelným), byť nedojde k jeho formálnímu zrušení (viz

pokračování

například rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44). Žalobu proti nezákonnému zásahu, namísto přezkumu podkladového aktu dle výše uvedených zásad, nelze připustit pouze na základě teoretických úvah, že by dotčený orgán nemusel případné budoucí závěry o nezákonnosti podkladového aktu respektovat, neboť budou vysloveny „pouze“ v odůvodnění soudního rozhodnutí.

[35] Obecně rovněž platí, že soudní ochrana proti nezákonnému podkladovému aktu cestou žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v následně vedeném správním řízení není neefektivní jen proto, že jeho adresát musí podstoupit „zbytečné“ správní řízení, včetně řízení odvolacího. V případě důvodnosti námitek o vadách podkladového aktu se totiž takové osobě dostane ochrany již v rámci tohoto řízení. Je pravdou, že je-li příslušný správní orgán požádán o vydání rozhodnutí za situace, kdy bylo vydáno závazné stanovisko neumožňující žádosti vyhovět, bude taková žádost v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu bez dalšího zamítnuta (řízení o žádosti nebude zastaveno, jak tvrdí stěžovatelka). V takovém případě však účastník správního řízení nic nebrání, aby obsah svého odvolání proti takovému rozhodnutí směřoval právě proti obsahu tohoto podkladového aktu, ať už z důvodu jeho nezákonnosti či nepřezkoumatelnosti. V takovém případě by pak bylo povinností odvolacího správního orgánu vyžádat dle § 149 odst. 5 správního řádu od nadřízeného správního orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. I v tomto směru se tak projevuje princip subsidiarity soudní ochrany (§ 5 s. ř. s.); účastník řízení je povinen nejprve vyčerpat prostředky ochrany, jež má k dispozici v rámci veřejné správy (zejména řádné opravné prostředky). Tyto prostředky není možné pominout a namísto nich rovnou usilovat o poskytnutí ochrany ze strany moci soudní.

[36] Situace stěžovatelky je ovšem netypická v tom, že případné vady podkladového aktu – zde usnesení zastupitelstva o nesouhlasu s umístěním stavby – vskutku nemohou být efektivně odstraněny ještě v rámci správního řízení (zde řízení o umístění stavby), tedy bez aktivace soudní ochrany, která je prostředkem nápravy *ultima ratio*. Nelze totiž přehlédnout, že napadené usnesení zastupitelstva obce Hřčava je závazným stanoviskem vydaným obcí v rámci její samostatné působnosti. Podoba tohoto závazného stanoviska totiž není výsledkem „kriteriálního“ rozhodování, jako je tomu u běžných závazných stanovisek [tzn., že nejde o posuzování (ne)existence podmínek stanovených různými právními předpisy k ochraně různých veřejných zájmů], ale jde fakticky o „politické rozhodnutí“ území samosprávy o způsobu využití jejího území. Principiálně se tedy (ne)souhlas obce vydaný dle § 188a odst. 2 stavebního zákona neliší například od rozhodnutí obce o funkčním uspořádání konkrétních ploch při tvorbě územního plánu. Ingerence do takto vyjádřené vůle orgánu územní samosprávy by představovala nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu, garantovaného v čl. 99 a čl. 100 Ústavy. Z tohoto pohledu je tedy zřejmé, že zde neexistuje žádný *nadřízený správní orgán*, který by mohl v rámci odvolacího správního (zde územního) řízení usnesení zastupitelstva obce potvrdit či změnit, jak to předpokládá § 149 odst. 5 správního řádu. Obec zde (prostřednictvím svého zastupitelstva) vystupuje jako svrchovaný suverén při výkonu svého práva na samosprávu. Logickým důsledkem tedy je, že odvolací orgán v rámci správního řízení nemůže postupovat dle § 149 odst. 5 správního řádu a nezbyde mu, než odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí (založeném na podkladovém aktu – nesouhlasném usnesení zastupitelstva) bez dalšího zamítnout (nelze jistě vyloučit, aby požádal zastupitelstvo obce o posouzení jeho původního usnesení ve

světle námitek uplatněných proti němu v odvolání, v souladu s § 5 a § 8 správního řádu; nešlo by ale o jeho zákonnou povinnost). Z uvedeného je tak zřejmé, že ochrana práv stěžovatelky se dodržáním výše popsaného mechanismu soudního přezkumu podkladových aktů vsutku odkládá bez toho, že by případná náprava mohla být zjednána již v rámci správního řízení o její žádosti o vydání územního rozhodnutí.

[37] Shora konstatovaný fakt ovšem nemůže vyústit v závěr, že s ohledem na specifickou povahu napadeného aktu obce je možno rezignovat na standardní postup přezkumu podkladových aktů (až) v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., tedy že lze stěžovatelce poskytnout soudní ochranu i cestou žaloby proti nezákonnému zásahu. Z důvodů rozebraných zejména v bodech [24], [25], [27] a [33] tohoto odůvodnění je evidentní, že napadené usnesení obce, které je materiálně závazným stanoviskem, není z povahy věci způsobilé samo o sobě dotknout se práv stěžovatelky (jeho vydáním se na právech a povinnostech stěžovatelky ničeho nezměnilo). Není tedy naplněna již esenciální podmínka zásahové žaloby, kterou je *přímé zkrácení práv stěžovatelky předmětným usnesením zastupitelstva* (viz § 82 s. ř. s.). Za situace, kdy úkon obce (jeho orgánu) nemůže naplnit pojmový znak nezákonného zásahu, je vyloučeno, aby nad touto skutečností převážil zájem na rychlé ochraně práv stěžovatelky cestou připuštění její žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[38] Lze konečně dodat, že postup, podle něhož se nelze domáhat soudní ochrany přímo proti závaznému stanovisku, nýbrž až proti konečnému rozhodnutí, není v kolizi s právem na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 32/11, usnesení ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 4040/14, odst. 14 a 15, či nálezy ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, odst. 39, podle něhož „[v]e vztahu k odložení přezkumu až do řízení o žalobě proti navazujícímu (konečnému) rozhodnutí Ústavní soud nemá důvod se odchýlit od dříve vyslovených závěrů k přezkumu závazných stanovisek [...]. Příliš odložený soudní přezkum řízení jako celku může být z hlediska ochrany práv nedostatečný, avšak příliš brzký přezkum jednotlivých částí řízení může ochromit složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy. Pokud při vědomí takového napětí mezi účinnou ochranou práv jednotlivců a účinným rozhodováním ve veřejné správě Nejvyšší správní soud přistoupil k soudnímu přezkumu až ve spojení s navazujícím správním aktem, jímž je rozhodováno o celém předmětu řízení a jímž teprve může dojít k zásahu do práv stěžovatelky, nelze tomu z ústavního hlediska nic vytknout.“; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>)

[39] Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že soudní přezkumu zákonnosti (ne)souhlasu zastupitelstva obce vydaného podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je možné se domáhat (teprve) na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., tj. žaloby proti konečnému správnímu rozhodnutí vydanému v řízení o umístění stavby, ve vztahu k němuž je daný úkon zastupitelstva obce závazným podkladem ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Pokud se stěžovatelka v rozporu s principem subsidiarity domáhala soudní ochrany podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, krajský soud tuto žalobu správně posoudil jako nepřípustnou ve smyslu § 85 s. ř. s. a postupoval v souladu se zákonem, pokud jí z tohoto důvodu odmítl.

pokračování

[40] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[41] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovanou, vycházel Nejvyšší správní soud při rozhodování o nákladech řízení z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „*na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.*“ Ač předmětem řízení v nynější věci není přezkum opatření obecné povahy, jedná se o situaci uváděnému příkladu podobnou; žalovanou je malá obec, u které nelze předpokládat, že disponuje personálem vybaveným dostatečnými znalostmi práva, přičemž povaha sporu překračuje její obvyklou agendu. Kasační soud proto zvažoval, zda je namístě jí přiznat náhradu účelně vynaložených nákladů (zastoupení advokátem), dospěl však k závěru, že takové náklady vynaloženy nebyly. Zástupce žalované sice v řízení o kasační stížnosti učinil ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti, zde se však omezil na pouhé konstatování, že kasační stížnost nepovažuje za důvodnou, a že odmítnutí žaloby považuje s ohledem na existující judikaturu správních soudů za správné s tím, že stěžovatelka se dopouští dezinterpretace právní úpravy, jež v konstantní judikatuře nemá oporu. Fakticky tak pouze zopakoval závěry krajského soudu, k čemuž připojil jen blíže nerozvedené, paušalizující tvrzení o nesprávném výkladu právních norem stěžovatelkou. Náklady na takový úkon právního zastoupení nelze považovat za účelně vynaložené. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti proto žalované přiznána nebyla.

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

V Brně dne 30. září 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu