



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Milana Podházského, Ph.D., a Mgr. Jitky Zavřelové, v právní věci žalobce: **Povodí Ohře, státní podnik**, se sídlem Bezručova 4219, Chomutov, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2017, čj. 402/KP/2017, JID: 128722/KUUK/2017, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 8. 2020, čj. 15 A 228/2017 - 47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 8. 2020, čj. 15 A 228/2017 - 47, **se zrušuje**.
- II. Žaloba **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Úvod:

Městský úřad Litoměřice, odbor školství, kultury, sportu a památkové péče vydal závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, které Krajský úřad Ústeckého kraje zamítl jako nepřipustné. Nejvyšší správní soud se opětovně zabývá možností soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání proti závaznému stanovisku vydanému orgánem státní památkové péče. Zvažuje přitom, zda na posouzení dané věci má vliv změna právního názoru, kterou v mezidobí vyslovil ve svém usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

I.

[1] Městský úřad Litoměřice, odbor školství, kultury, sportu a památkové péče vydal závazné stanovisko dle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Uvedl, že archeologický průzkum území dotčeného záměrem výstavby MVE Terežín se z hlediska státní památkové péče považuje za nepřipustný. Poučil žalobce, že závazné stanovisko nemá povahu samostatného správního rozhodnutí, a proto se proti němu nelze odvolat.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje, který jej zamítl jako nepřipustné. Krajský úřad uvedl, že podle sdělení městského úřadu jako správního orgánu státní památkové péče podléhá provedení archeologického průzkumu vydání územního souhlasu a ohlášení, neboť provedení prací má být realizováno na kulturní památce. Odvolání proti vydanému závaznému stanovisku není přípustné; stanovisko je vydáno dotčeným orgánem a konečné rozhodnutí ve věci náleží stavebnímu úřadu.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Namítl, že závazné stanovisko dle § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči je po materiální stránce zásadně rozhodnutím. Žalovaný tedy měl odvolání po materiální stránce přezkoumat, nikoliv zamítnout jako nepřipustné.

[4] Krajský soud žalobu odmítl. Uvedl, že závazné stanovisko městského úřadu není samostatným rozhodnutím ve věci, ale závazným stanoviskem dle § 149 spr. ř. v rámci řízení o vydání územního souhlasu k provedení archeologického průzkumu. Ve věci bude rozhodovat stavební úřad a ve smyslu § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči tedy nejde o rozhodnutí. Závazná stanoviska, která nejsou samostatnými rozhodnutími dle § 65 s. ř. s., nepodléhají samostatně přezkumu ve správním soudnictví. Jestliže závazné stanovisko není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., pak ani rozhodnutí o odvolání proti takovému úkonu není rozhodnutím, protože jím nedochází ke vzniku, změně, zrušení či závaznému určení práva nebo povinnosti.

III.

[5] Žalobce napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud následně svým rozsudkem vedeným pod sp. zn. 8 As 241/2017 usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že v projednávané věci po závazném stanovisku nenásleduje správní řízení, ve kterém by bylo vydáváno rozhodnutí, neboť územní souhlas dle právního názoru uvedeného v jeho rozsudku není rozhodnutím, ale jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Odkázal přitom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vedené pod čj. 2 As 86/2010 - 76. Zavázal přitom krajský soud právním názorem uvedeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[6] Krajský soud vázán v novém řízení právním názorem Nejvyššího správního soudu zrušil pro nezákonnost rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shrnl v něm závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Zároveň se zabýval použitelností usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 436/2017 - 43, podle kterého jsou souhlasy vydávané stavebním úřadem rozhodnutím

pokračování

ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud zdůraznil, že územní souhlas však dle závěru rozšířeného senátu není rozhodnutím ve smyslu § 67 spr. ř. a na územní souhlas tak nelze nahlížet jako na rozhodnutí z perspektivy správního řízení.

IV.

[7] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že vázanost právního názoru uvedeného v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu je prolomena z důvodu podstatné změny judikatury, kterou představuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vedené pod čj. 1 As 436/2017 - 43. Nesouhlasí s názorem uvedeným v napadeném rozsudku krajského soudu. Naopak je přesvědčen, že skutečnou povahu územních souhlasů je potřeba posuzovat nejen z hlediska formálního, ale z hlediska materiálně-formálního. Územní souhlas má materiálně-formální povahu správního rozhodnutí, které je podmíněno závazným stanoviskem ve smyslu § 149 spr. ř. Pro § 44a odst. 3 zákona o památkové péči je podstatná existence navazujícího rozhodování stavebního úřadu. Odkaz zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci „Kopřivnická vzorkovna“ již dnes kvůli podstatné změně judikatury neobstojí. Stěžovatel taktéž ve své kasační stížnosti odkázal na rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se vztahu územních souhlasů a závazných stanovisek.

[9] Stěžovatel na závěr své kasační stížnosti navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v celém jeho rozsahu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a předchozím závazným právním názorem uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu v této věci. Upozornil, že stěžovatel neuvedl žádný důvod stanovený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak uvádí ve své kasační stížnosti. Žalobce dále uvedl, že stěžovatel nesprávně vykládá smysl usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 436/2017 - 43. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se totiž snažil zajistit určitou procesní ochranu u územních souhlasů jako u procesních úkonů konečných. To ovšem neznamená, že by neměla být zajištěna žádná procesní obrana proti určitým, v praxi velmi zásadním a závažným správním úkonům.

VI.

[11] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Před věcným přezkumem se soud nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí krajského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Tato kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje. Je z něj plně patrné, proč soud dospěl k závěru, že je rozhodnutí správního orgánu nezákonné. Krajský soud se přitom vypořádal se všemi relevantními skutečnostmi daného případu. V tomto bodě lze navíc dát za pravdu žalobci, neboť stěžovatel nijak konkrétně ve své kasační stížnosti neuvedl, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu.

[14] Co se týče samotné právní otázky dané věci, stěžovatel má za to, že s ohledem na podstatnou změnu judikatury, ke které došlo po vydání zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, byla prolomena vázanost krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu v této věci. Na územní souhlasy je dle nové judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (čj. 1 As 436/2017 - 43) potřeba nahlížet jako na rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Původní argumentace usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (čj. 2 As 86/2010 - 76) tak již v dnešní době neobstojí.

[15] Podstatné je v daném případě posoudit, zda převáží právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v konkrétní věci dle § 110 odst. 4 s. ř. s. či podstatná změna judikatury, ke které došlo dle § 17 s. ř. s. usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 9 Afs 59/2007 - 56, který se zabýval prolomením vázanosti právního názoru učiněným Nejvyšším správním soudem v konkrétní věci: „*Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.*“ (zvýrazněno soudem) Z tohoto usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že krajský soud v případě podstatné změny judikatury není již vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v konkrétní věci a krajský soud tak měl přistupovat k navazujícímu územnímu souhlasu jako k rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.

[16] V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se rovněž vyjádřit k bodu 11 napadeného rozsudku krajského soudu, ve kterém krajský soud polemizuje s použitelností usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na danou věc, neboť se zde nejedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 spr. ř. a na územní souhlas tak nelze nahlížet optikou správního řízení.

[17] Z § 44a odst. 3 věty první zákona o státní památkové péči vyplývá, že: „*Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným*

pokračování

rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“ (zvýrazněno soudem) Dané ustanovení zákona o státní památkové péči neklade žádné formální požadavky na navazující řízení vedené stavebním úřadem.

[18] Správní orgány při posuzování územních souhlasů nevydávají po proběhlém řízení pouze správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. upravené v jeho II. a III. části, ale činí celou řadu dalších specifických úkonů upravených v části IV. tohoto zákona. Tyto úkony jsou vydávány v rámci méně formálního postupu a mají za cíl snížit administrativní a finanční zátěž žadatele a zrychlit činnost správních orgánů.

[19] Určité řízení o vydání územního souhlasu v širším smyslu zde však probíhat bude i v případě nepoužití části II. a III. správního řádu, neboť stavební úřad musí posoudit splnění podmínek dle § 96 odst. 3 stavebního zákona, mezi něž patří i souhlasná závazná stanoviska, popřípadě souhlasná rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů.

[20] Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že § 65 s. ř. s. a § 67 spr. ř. je potřeba vnímat jednotně a provázaně. V opačném případě by jeden právní pojem rozhodnutí správního orgánu byl pokaždé vykládán jinak, což by nepřispělo ke srozumitelnosti práva jako takového. Zároveň je potřeba především vnímat konečný výsledek posuzovacího procesu, nikoliv otázku toho, zda je vedeno formalizované správní řízení. Je potřeba si položit otázku, zda závazné stanovisko orgánu státní památkové péče samostatně zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti adresátů práva. V daném případě takto činí až stavební úřad vydáním či nevydáním územního souhlasu.

[21] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkazuje i na závěry uvedené v usnesení jeho rozšířeného senátu, čj. 2 As 75/2009 - 113, ve kterém se rozšířený senát zabývá problematikou závazných stanovisek: „Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí. Procesní úprava uvedená v § 149 odst. 3 správního řádu z roku 2004, tedy „Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“, je jen projevem zásady ekonomie řízení.“

[22] Krajský soud postupoval vadně, pokud nepřihlédl k aktuálnímu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterým došlo ke změně právního názoru k charakteru územních souhlasů, čímž taktéž došlo k odlišnému náhledu na závazná stanoviska, která vydání územních souhlasů předchází.

VII.

[23] Jelikož v posuzovaném případě byl již v řízení před krajským soudem dán důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 68 písm. e) a na § 70 písm. a) s. ř. s., Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl.

[24] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o žalobě, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. Byla-li však žaloba odmítnuta, nemá podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. října 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu