

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **Větrná energie Morava s. r. o.,** se sídlem Vídeňská 121, Brno, zastoupená Dr. Vítem 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,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) shora označené nesouhlasné závazné stanovisko týkající se stavby „Větrný park Rudná pod Pradědem“.

[2] Žalobce následně podal žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Odkazoval na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS a usnesení z téhož dne č. j. 6 As 7/2005 - 97, která závazná stanoviska pokládají za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. K přípustnosti uvedl, že odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se vyjadřovala k situaci před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád z roku 2004“) a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a jemu doprovodného zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Dle správního řádu z roku 2004 je závazné stanovisko úkonem správního orgánu, který již není samostatným rozhodnutím. Zákonem č. 186/2006 Sb. byl novelizován § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny zavedením věty „*souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu*“.

[4] Krajský soud v Ostravě žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a), § 68 písm. e) s. ř. s. Vyšel z toho, že závazné stanovisko podle § 149 správního řádu z roku 2004 je svou povahou tzv. subsumovaným správním aktem, který nepodléhá samostatně soudnímu přezkumu. V usnesení o odmítnutí návrhu uvedl krajský soud, že na projednávanou věc nejsou aplikovatelné závěry obsažené ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu, 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 z roku 2004.

[5] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce kasační stížnost, v níž naopak tvrdí, že závěry rozšířeného senátu na předmětnou věc aplikovat lze.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[6] Spornou právní otázkou v projednávané věci je, zda závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004, podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s.

[7] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, dospěl k názoru, že závěry rozšířeného senátu, jimiž argumentuje žalobce v nyní projednávané věci, lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle správního řádu z roku 2004. V rozsudku uvedl, že obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle § 70 písm. a) s. ř. s. mají ústavní povahu a vycházejí z koncepce žaloby podle § 65 s. ř. s., která od nabytí účinnosti s. ř. s. nedoznala jakýchkoli legislativních změn, a proto nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny. Přezkum správních aktů je ve správním soudnictví upraven zcela autonomně, a sice v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Právní úprava uvedená v § 149 správního řádu z roku 2004 se týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímo, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. Dle sedmého senátu je závazné stanovisko podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové

péči (dále jen „památkový zákon“) nepochybně rozhodnutím podle § 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 § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[8] Opačný názor zaujal druhý senát v rozsudku ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65. Zde druhý senát 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“*. V tomto rozsudku odkázal i na svůj předchozí rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77, 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)* […]“.

[9] 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 z roku 2004 a jeho závěry nejsou přímo aplikovatelné na případy stanovisek vydaných po jeho účinnosti.

[10] S ohledem na to druhý senát svým usnesením ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101, postoupil věc v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[11] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[12] Sedmý senát zaujal právní názor, že závěry rozšířeného senátu konstatované v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, lze použít i na závazná stanoviska vydaná dle správního řádu z roku 2004 a závazná stanoviska jsou tedy samostatně přezkoumatelná. Oproti tomu druhý senát je toho názoru, že závěry vyplývající z výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu aplikovatelné na tyto případy nejsou. 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 z roku 2004, obecně může být samostatně přezkoumáváno soudem.

[13] Ačkoliv se jedná o rozdílné typy závazných stanovisek (v případě předkládajícího senátu vydaných dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; v případě sedmého senátu dle § 14 odst. 2 a 3 památkového zákona), je účel a fungování výše uvedených typů podkladových rozhodnutí obdobný: Příslušnému dotčenému orgánu umožňují závazným

způsobem formulovat právní názor s ohledem na daný chráněný zájem. Za této situace rozšířený senát konstatoval, že pro účely soudního přezkumu nelze mezi jednotlivými typy závazných stanovisek vydávaných na základě různých zákonů činit rozdíl.

[14] Nad rámec uvedeného rozšířený senát poznamenává, že v dané věci není podstatné, že sedmý senát při právním hodnocení pominul § 44a odst. 3 památkového zákona, který konstatuje: „*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 rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.*“ Úkon správního orgánu, který sedmý senát posuzoval, tedy není „závazným stanoviskem“ ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004 (ačkoliv je tak nazván), avšak samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Vzhledem k judikatuře zdejšího soudu je však názor vyjádřený v rozsudku i jako *obiter dictum* názorem závazným ve smyslu § 54 odst. 6 s. ř. s.

[15] S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že byť se rozpor mezi právními názory senátů zdejšího soudu vztahuje k závazným stanoviskům vydávaným dle různých právních předpisů, jedná se o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

III.2.Důsledky derogace zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení

[16] Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, (dále též „správní řád z roku 1967“) obsahoval téměř výlučně úpravu vydávání správních rozhodnutí - jako individuálních správních aktů zaměřených navenek vůči adresátům veřejné správy. Podrobnější úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek, stejně jako osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení atd., tedy právních aktů, které neměly povahu správního rozhodnutí, neobsahoval. V těchto případech se postupovalo jen dle základních pravidel řízení obsažených v § 3 odst. 1 až § 4 starého správního řádu.

[17] Správní řád z roku 2004 v tomto ohledu přinesl významnou změnu. Kromě obecné úpravy vydávání správních rozhodnutí upravuje i vydávání závazných stanovisek. Ustanovení § 149 odst. 1 tohoto zákona definuje závazné stanovisko jako „*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 řád z roku 2004 dále zavedl zvláštní mechanismus přezkumu závazných stanovisek instančním postupem a v souladu se zásadou procesní ekonomie obsahuje ustanovení, která mají optimalizovat správní řízení, ve kterých je zapotřebí závazného stanoviska.

[18] Ačkoliv správní řád z roku 2004 již zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno od 1. 1. 2007 v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví (viz např. § 44a odst. 3, památkového zákona „*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 rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným*

dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.". Jinak je regulována problematika závazných stanovisek v § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny „*(...) Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. (...)*" a dalších zvláštních zákonech. Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67, tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální, apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s., a v něm obsažená kritéria. V rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 bylo ostatně řečeno, že „[k]*oncepce citovaného ustanovení (§ 65 s. ř. s. – pozn. NSS) vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil*". Tento názor není nadále nijak zpochybněn, a tak bez ohledu na to, jak zvláštní zákon příslušný akt pojmenuje, je nutno v konkrétním případě jeho povahu zkoumat.

[19] Lze tedy učinit dílčí závěr, že uvedená definice závazného stanoviska, zvláštní mechanismus přezkumu a ustanovení, která mají optimalizovat správní řízení, se týkají pouze závazného stanoviska vydaného dle § 149 správního řádu z roku 2004.

III.3. Vývoj právního názoru Nejvyššího správního soudu

[20] Nejvyšší správní soud se otázkou samostatné soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek zabýval již ve své rané judikatuře. V usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 - 98, publikovaném pod č. 837/2006 Sb. NSS., dospěl k závěru, že závazné stanovisko je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. To nastane až rozhodnutím konečným. Soud ovšem nevyloučil, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímo, zasáhnout do práv účastníků. V tomto ohledu však vycházel z možného omezení soudního přezkumu připuštěného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") na základě zákonem stanovených kompetenčních výluk, obsažených v § 70 s. ř. s. S odvoláním na jeho písm. a) nebyla závazná stanoviska z materiálního hlediska podřazena mezi rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jejich soudní přezkum přicházel v úvahu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. pouze v rámci konečného rozhodnutí. Obdobnou argumentaci je možné nalézt i v další rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a před ním Vrchního soudu v Praze (srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 - 98, ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 A 73/2002 – 54, ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 A 172/2002 – 13, ze dne 24. 10. 2006, č. j. 2 As 51/2005 - 34, ze dne 12. 5. 2004, č. j. 3 As 53/2003 – 61, ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 – 51 a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 8. 2000, č. j. 7 A 30/2000 – 23).

[21] Vyloučeno bylo i použití kompetenční výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s., neboť se nejedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs/183/2005 – 64).

[22] Ke sjednocení rozdílných právních názorů došlo rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS (obdobně usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97; dále jen „sjednocující rozhodnutí"). Rozšířený senát vyložil hlouběji čl. 36 odst. 2 Listiny tak, že shledal jeho dvojí význam: výčtový a výkladový. „*Výčtový význam znamená, že pro vyloučení věci ze soudního přezkumu je zapotřebí výslovného ustanovení zákona. Význam výše uvedené obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu jde však nad rámec prostého výčtu; stanoví také výkladové vodítko pro stanovení šíře jednotlivých výjimek ze soudního přezkumu. Výjimky mají být vykládány zužujícím způsobem*." Rozšířený senát dále v této otázce odkázal na rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS*: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.*" (srovnej s usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, rozsudkem ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197 či nálezem Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).

[23] Rozšířený senát, za právního stavu před nabytím účinnosti správního řádu z roku 2004 a novelizací speciálních zákonů, ve sjednocujícím rozhodnutí konkrétně vyslovil, že „*[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*". Rozšířený senát dodal, že „*[a]ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo*". Zdůraznil, že kompetenční výluku obsaženou v § 70 písm. a) s. ř. s. je nutno vykládat restriktivně a že žalobu je nutno připustit proti takovému úkonu, který zasahuje do právní sféry jednotlivce. Podle názoru vysloveného rozšířeným senátem v citovaném usnesení „*[ž]alobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře*" (srovnej též s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197).

[24] Po nabytí účinnosti správního řádu z roku 2004 se tedy musel Nejvyšší správní soud otázkou samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek zabývat opětovně. Vzhledem k rozdílným právním názorům byla tato otázka předložena rozšířenému senátu.

III.4. Změna právní úpravy a její vliv na přezkoumatelnost závazných stanovisek dle s. ř. s.

[25] Jak již bylo shora nastíněno, sporná právní otázka spočívá v posouzení, zda závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004 podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 s. ř. s. S tím přímo souvisí to, do jaké míry jsou závěry

sjednocujícího rozhodnutí rozšířeného senátu aplikující a interpretující předešlou právní úpravu přenositelné na právní věci řídící se správním řádem z roku 2004.

[26] Sedmý senát shledal závazná stanoviska samostatně soudně přezkoumatelnými právě s odkazem na sjednocující rozhodnutí rozšířeného senátu. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že „*obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s., jakož i jakýchkoli jiných důvodů pro odepření soudního přezkumu činnosti veřejné správy, a o tom, za jakých okolností může a musí být rozhodovací činnost veřejné správy podrobena soudní kognici (...) 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*“.

[27] Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Toto ustanovení obsahuje generální klausuli - obecnou garanci přístupu k soudu, vyjádřenou v první části ustanovení „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí*“, současně však v druhé části tohoto ustanovení „*nestanoví-li zákon jinak*“ ponechává uskutečnění této garance v konkrétních případech na úvaze zákonodárce. Jak vyplývá z výše uvedené ústavní konstrukce, zákonodárce může v rámci „obyčejného“ zákona dále upravit „kdy a jak“ přezkoumávat. Nadto „*zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudy, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod.*“ (srovnej nález pléna ÚS ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.)

[28] Na zákonné úrovni se tato ústavně zakotvená garance přístupu k soudu promítá především v § 2 a § 65 s. ř. s. Nelze ovšem pomíjet skutečnost, že se v tomto zákoně projevuje i druhá část konstrukce článku 36 odst. 2. Listiny, a to jak v úpravě podoby samotného uskutečnění této garance v konkrétních případech ve smyslu výše uvedeného „kdy a jak“, tak i ve vyloučení určitých úkonů orgánu veřejné správy ze soudního přezkumu vůbec.

[29] Druhá z výše uvedených možností úpravy garance soudní ochrany se ve správním soudnictví projevuje negativním výčtem obsaženým v § 70 s. ř. s., kde jsou uvedeny tzv. kompetenční výluky, tzn. ty úkony orgánů veřejné správy, jež soudy nepřezkoumávají. Tento výčet představuje výjimku z obecného pravidla, která je vyjádřena v myšlence tzv. (pozitivní) generální klauzule. V tomto ohledu nelze než setrvat na názoru vysloveném ve sjednocujícím rozhodnutí, že ustanovení, která vylučují soudní přezkum, jsou třeba vykládat obzvláště restriktivně. To zejména s ohledem na čl. 36 odst. 2 větu druhou Listiny, který zákonodárci zakazuje vyloučit ze soudního přezkumu takové akty, které se týkají základních správ a svobod.

[30] Možnost úpravy podoby samotného přezkoumávání úkonů správního orgánu na úrovni podústavního práva „kdy a jak“, se ve správním soudnictví projevuje především v § 5 a § 68 s. ř. s. Jedná se o situace, kdy je soudní přezkum úkonů správních orgánů zaručen až následně v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí, např. u rozhodnutí předběžné

povahy (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikovaný pod č. 886/2006 Sb. NSS). Z pohledu právní teorie se jedná o tzv. subsumované správní akty. K takovému provedení uvedené ústavní konstrukce se vyjádřil i Ústavní soud, který konstatoval že „*vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného*“ (srovnej nález pléna ÚS ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.). Dále se úprava soudního přezkumu vyznačuje i tím, že jsou ze strany zákonodárce kladeny podmínky a až na základě jejich splnění může k samotnému soudnímu přezkumu dojít. V souladu s principem subsidiarity umožňuje soudní řád správní zásadně přezkum rozhodnutí správních orgánů až po vyčerpání řádných opravných prostředků v samotném správním řízení (§ 5 ve spojení s § 68 písm. a/ s. ř. s.).

[31] Ústavní konstrukce kontroly zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy je obsažena v rovině podústavního práva nejen v soudním řádu správním, v němž je možné nalézt řadu odkazů na jiné zákony. Tak žaloba je nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného [§ 68 písm. a]. Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon (§ 70 písm. f). Mimo to i zvláštní zákony obsahují dále ustanovení, která mohou samotný soudní přezkum v souladu s výše uvedeným omezit či vyloučit. Příkladem je zde § 171 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky („*z přezkoumání soudem jsou vyloučena rozhodnutí o neudělení víza...* “).

[32] Správní řád z roku 1967 podrobnější úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek neobsahoval. Názor rozšířeného senátu ve sjednocujícím rozhodnutí se tedy vztahoval na situaci, kdy zákonodárce ani ve správním řádu z roku 1967, ani v žádném tehdy platném zákonu uskutečnění garance soudního přezkumu v konkrétním případě závazného stanoviska dále neupravoval. Oproti tomu správní řád z roku 2004 již vydávání závazných stanovisek upravuje a dále zavedl zvláštní mechanismus jejich přezkumu instančním postupem. Závazná stanoviska dle správního řádu z roku 2004 ještě nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti jednotlivců a ani je závazně neurčují. Pokud se hovoří o jejich závaznosti, ta se týká jen správního řízení samotného a vztahu ke správnímu orgánu, který (po)vede „hlavní“ správní řízení, typicky územní řízení o umístění stavby.

[33] Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, zveřejněném pod č. 1792/2009 Sb. NSS, „*že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní*

nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury." Obdobnou premisu vyjádřil i Ústavní soud, podle něhož „*ustálenost a platnost* [judikatury] *jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala, v daném případě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.*" (srovnej nález IV. ÚS 200/96, Sb. ÚS, sv. 6, s. 387 násl., na s. 392).

[34] Rozšířený senát na základě výše uvedeného zastává odlišný názor od sedmého senátu. Ačkoliv čl. 36 odst. 2 Listiny i ustanovení § 65 a § 70 s. ř. s. nedoznaly derogací správního řádu z roku 1967 změn, došlo k podstatné změně právní úpravy jako celku (přijetí správního řádu z roku 2004 a novelizace tzv. složkových zákonů), která může mít vliv na posouzení samostatné přezkoumatelnosti závazného stanoviska dle § 65 s. ř. s. Závěry rozšířeného senátu uvedené ve sjednocujícím rozhodnutí (viz bod 22) nejsou proto přímo aplikovatelné na právní věci řídící se správním řádem z roku 2004.

III.5. Samostatná přezkoumatelnost závazných stanovisek

[35] Rozšířený senát se tedy opětovně ve světle nové právní úpravy zabýval přezkoumatelností závazných stanovisek dle § 65 s. ř. s. Již v rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. sám uvedl, že „*pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [srovnej § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky* (...) *Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil*".

[36] Rozšířený senát se zabýval otázkou naplnění materiálního hlediska nutného pro uplatnění § 65 s. ř. s. V bodě [22] sjednocujícího rozhodnutí konstatoval že „*klíčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (tedy „založena, měněna či rušena")*".

III. 5. a) Předmět řízení

[37] Vymezení předmětu správního řízení se tradičně děje objektivním přístupem, tedy skrze okruh chráněných zájmů, jejichž respektování má být v rámci daného řízení zajištěno. Lze jen podtrhnout názor vyjádřený v bodě [28] sjednocujícího rozhodnutí: „*Jak příliš široké, tak příliš úzké vymezení šíře předmětu řízení v sobě pochopitelně skýtá nebezpečí. Příliš úzké vymezení předmětu řízení a rozčlenění původně jednotného řízení do několika řízení svébytných v sobě může obnášet nebezpečí paralýzy jakýchkoliv rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy. Na druhou stranu, příliš široké vnímání předmětu řízení může vést k situaci, kdy je přezkum konečného rozhodnutí pouhou historickou judikaturou, která není*

s to poskytnout ochranu právům a právem chráněným zájmům v jakémkoliv smysluplném časovém rámci. Opožděný přístup k soudu je odepřeným přístupem k soudu. Z čl. 38 odst. 2 Listiny, stejně jako z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropské úmluvy"), plyne požadavek projednání věci bez zbytečných průtahů (srov. např., s ohledem na průtahy v řízení, nález ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, Sb. n. u. ÚS, sv. 39, str. 369 či nález ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 533/05, Sb. n. u. ÚS, sv. 41, str. 525) Mezi oběma přístupy je nezbytné najít rozumnou rovnováhu. Ta však v současnosti chybí. Účinná ochrana práv subjektů je opožděná a ve svém důsledku iluzorní."

[38] Účinností správního řádu z roku 2004 a novelizací tzv. složkových zákonů nebyla odstraněna do té doby existující diverzita pojmu závazné stanovisko. Jak bylo již výše uvedeno (viz bod 18) závazné stanovisko je možné nalézt vydané jak ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004, tak i dle § 149 správního řádu z roku 2004.

[39] V souladu s názorem vyjádřeným ve sjednocujícím rozhodnutí není pochyb, že existují závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Z ustanovení správního řádu z roku 2004 a dalších zvláštních zákonů lze vyvodit záměr zákonodárce odlišit procesní postup vydávání a přezkumu takovýchto závazných stanovisek. Tato stanoviska jsou vydávána v rámci samostatného správního řízení ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu z roku 2004. Jedná se například o závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče týkající se rekonstrukce nemovité kulturní památky v určitém rozsahu. Takovou otázku řešil sedmý senát v posuzovaném případu. Jednalo se o přípustnost výměny oken na budově nacházející se v památkové rezervaci. V tomto případě zájem na ochraně kulturního dědictví je objektivně vymezeným předmětem řízení. Vydání pozitivního stanoviska dle § 44a odst. 3 památkového zákona samo o sobě umožňuje žadateli v daném případě okna vyměnit, a aniž by na to navazovalo jakékoliv další stavební řízení, je jím deklarovaný a požadovaný hospodářský cíl uskutečnitelný.

[40] Oproti tomu závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 jsou podkladem pro konečné rozhodnutí. Z hlediska vymezení předmětu řízení sleduje žadatel konečný hospodářský či společenský cíl, kterým je konkrétně v posuzovaném případě stavba „Větrného parku Rudná pod Pradědem", tedy vybudování a provozování několika větrných elektráren. Získání kladného závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt pro uskutečnění svého cíle učinit. Z objektivního pohledu je v rámci územního řízení chráněným zájmem udržitelný rozvoj území a jeho rozvoj. Aby byl tento chráněný zájem respektován, vzhledem ke složitosti a rozličnosti dopadů konkrétních subjektivních cílů, mají orgány územní správy a stavební úřady postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Tato spolupráce se projevuje vydáváním závazných stanovisek (§ 4 odst. 2 stavebního zákona *„Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak*"). Právě ve světle citované judikatury Ústavního soudu a Evropské úmluvy by příliš úzké vymezení předmětu a rozčlenění

původně jednotného řízení do několika svébytných a samostatně probíhajících obnášelo nebezpečí paralýzy jakýchkoliv rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy.

[41] V případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu z roku 2004, nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle. Příliš úzkým vymezením předmětu řízení by správní orgán fakticky přišel o možnost v rámci hlavního řízení jednotlivá stanoviska vzájemně koordinovat (srovnej § 4 odst. 7 stavebního zákona: „*Orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu*“). Toto umělé rozčlenění by tak mohlo vést ke zhoršení podmínek pro žadatele.

[42] Dále je zapotřebí podotknout, že tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Také nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno (srovnej § 86 odst. 2 písm. b/ stavebního zákona „*Žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojí rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení.*“). Možnost opatřit si jednotlivá závazná stanoviska před samotným správním řízením, pro která jsou pořizována jako podklad, je jen dispozitivním ustanovením, jehož smyslem je nabídnout subjektu v praxi rychlejší a přímou komunikaci se specializovanými správními orgány. Využití tohoto alternativního způsobu nemůže samo o sobě založit samostatný předmět řízení, neboť se stále jedná o žádost týkající se konečného subjektivního i objektivního cíle, specializovaný orgán se k tomu konečnému cíli vyjadřuje ovšem pouze v rámci své působnosti.

[43] S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení.

III. 5. b) Zásah do právní sféry

[44] Druhým z definičních znaků správního rozhodnutí je zásah do veřejných subjektivních práv žalobce. Soudní řád správní je svojí povahou „ochranný“ předpis a má tedy zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. (srovnej usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS),

[45] Jak bylo výše uvedeno, závazná stanoviska vydaná dle § 67 správního řádu z roku 2004 naplňují definiční znak samostatně vymezeného předmětu řízení. Jelikož jsou v rámci takto vymezeného předmětu rozhodnutím konečným a autoritativně zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, jsou s to citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce, jako například výše zmíněné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče

týkající se výměny oken na budově nacházející se v památkové rezervaci, které může výměnu znemožnit či stanovit podmínky. Tato závazná stanoviska jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Z toho vyplývá, že za splnění ostatních podmínek (např. v. § 68 písm. a/ s. ř. s.) vyčerpání řádných opravných prostředků) jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví.

[46] V případě závazných stanovisek vydaných dle § 149 správního řádu z roku 2004 je však objektivně vymezený předmět řízení, v rámci kterého se tato stanoviska vydávají, výrazně širší. Toto vyplývá i z toho, že pro vydání konečného rozhodnutí je obvykle zapotřebí větší počet závazných stanovisek a až jejich souhrn tvoří východisko pro rozhodování správního orgánu. V takto vymezeném předmětu řízení není závazné stanovisko s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až rozhodnutím konečným.

[47] 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. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Tuto zásadu správní řád z roku 2004 reflektuje i v ostatních řízeních (§ 51 odst. 3).

[48] Rozšířený senát tedy uzavřel, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

IV. Shrnutí

[49] Z legislativní činnosti zákonodárce lze vypozorovat snahu o komplexní řešení problematiky vydávání a přezkumu závazných stanovisek. Novelizace právního prostředí upravující otázku závazných stanovisek zavedla kromě samotné definice závazného stanoviska a mechanismu jeho přezkumu také ustanovení, která *ex lege* konstatují, že dané závazné stanovisko je samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004.

[50] Závazná stanoviska, která jsou *ex lege* rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Ustanovení, která určují, že má správní orgán vydat závazné stanovisko v konkrétním případě ve formě samostatného rozhodnutí, jsou obsažena především v některých zvláštních zákonech (např.

§ 44a odst. 3 památkového zákona). Tuto legislativní činnost lze chápat jako reflexi závěrů uvedených ve sjednocujícím rozhodnutí rozšířeného senátu.

[51] Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.

V. Závěr

[52] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. Jelikož se jednalo o jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé, rozhodl rozsudkem o věci samé v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[53] V duchu zaujatého právního názoru dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Krajský soud v Ostravě správně posoudil, že závazné stanovisko vydané dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je závazným stanoviskem vydaným dle § 149 správního řádu z roku 2004 a není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žalobu tedy odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a), § 68 písm. e) s. ř. s.

[54] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, zde nebylo prokázáno, že by mu nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly. V případě osob zúčastněných na řízení jim nebyla soudem uložena žádná zvláštní povinnost. Nejvyšší správní soud proto v jejich případě rozhodl tak, že se jim náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 23. srpna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu