

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: VEBROVY BOUDY s.r.o.**, se sídlem Křenová 186/60, Brno, zast. Mgr. Petrem Langem, advokátem se sídlem Jakubská 121/1, Brno, proti **žalovanému: Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2010, č. j. 519/ZP/2010-4, ve věci žádosti o změnu dokončené stavby čistírny odpadních vod, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2011, č. j. 30 A 22/2010 - 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **4800 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Langa do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým tento soud zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 11. 3. 2010, č. j. 519/ZP/2010-4, a rozhodnutí Městského úřadu Trutnov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 9. 2009, č. j. 2009/7394/ŽP/BRM. Rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně ve věci povolení změny dokončené stavby čistírny odpadních vod pro objekt č. p. 318 v k. ú. Velká Úpa I – zastřešení sedlovou střechou.

Krajský soud rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc jim vrátil k dalšímu řízení, neboť na základě žaloby žalobkyně zjistil, že sice správní orgány správně vycházely z negativního znění závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku, přezkoumaného a potvrzeného opatřením Ministerstvem životního prostředí, jako z podkladových rozhodnutí, a žádost zamítly, nicméně rovněž zjistil, že uvedené orgány ochrany přírody a krajiny nepostupovaly při vydávání závazných stanovisek v souladu s právními předpisy, konkrétně s § 2 a § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.„ nebo „nový správní řád“). Porušení nového správního řádu krajský soud spatřuje v tom, že z rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny není vůbec zřejmé, že by byla žalobkyně seznámena s průběhem řízení a dalšími úkony těchto správních orgánů, nebyly vypořádány její námitky a nebylo jí umožněno se k věci vyjádřit. Krajský soud uvedl, že přestože není závazné stanovisko správním rozhodnutím, má účinky správního rozhodnutí vydávaného v samostatném řízení, neboť je jím podmíněno vydání správního rozhodnutí ve věci samé. Proto se na něj a na řízení o něm vztahuje nový správní řád (konkrétně základní zásady správního řízení), který zajišťuje dodržení zákonnosti při jeho vydávání. Vzhledem k nesprávnému postupu orgánů ochrany přírody, který svým rozhodnutím správní orgán I. stupně i žalovaný akceptovaly, bylo žalobkyni zamezeno v tom, aby se domohla ochrany svých práv. Na základě právě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že je nutno již pro tuto samotnou nezákonnost závazných podkladů rozhodnutí správních orgánů rozhodujících ve věci samé zrušit, aniž by se více zabýval meritorní stránkou věci.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které jako důvody podání uvádí důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“), tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 2. 2010, č. j. 54/550/10-Záb, 3518/ENV/10, nemá

povahu samostatně přezkoumatelného správního rozhodnutí, neboť bylo podkladem žalovaného rozhodnutí, stejně jako bylo jen podkladem rozhodnutí správního orgánu I. stupně i závazné stanovisko Správy Krkonošského národního parku ze dne 14. 7. 2009, sp. zn. KRNAP 04686/2009. Stěžovatel má za to, že nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby „Změna dokončené stavby – zastřešení stávající čistírny odpadních vod sedlovou střechou, Vebrovy boudy, st. p. č. 248 v k. ú. Velká Úpa I“, vydaný podle § 44 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), je závazným stanoviskem a správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Stejné dle stěžovatele platí o potvrzujícím rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že správní orgán I. stupně i stěžovatel byl těmito závaznými stanovisky vázán a neměl možnost se od závěrů v nich odchýlit, proto de facto žalobkyni zasáhly účinky nesouhlasných stanovisek orgánů ochrany přírody a krajiny, nikoli rozhodnutí vodoprávních úřadů. Navíc podotýká, že se krajský soud neřídil judikaturou Nejvyššího správního soudu. Upozorňuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž byl vysloven závěr, že závazné stanovisko jako je souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby podle § 44 zákona o ochraně přírody je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Rozšířený senát rovněž uvedl, že závazné stanovisko vydané orgánem ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody je rozhodnutím konečným. Stěžovatel dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, v němž dospěl k tomu, že výše uvedené závěry rozšířeného senátu lze aplikovat rovněž na závazná stanoviska vydaná podle nového správního řádu. V tomto rozsudku bylo rovněž uvedeno, že teprve pokud by závazný podkladový úkon neměl povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo jeho soudní přezkum by byl z jiných důvodů zakotvených v soudním řádu správním vyloučen, byla by soudní ochrana proti němu poskytnuta „doprovodně“ v rámci přezkumu jiného „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. postupem podle § 75 odst. 2, věty druhé, s. ř. s. Stěžovatel je názoru, že v daném případě není prostor pro uplatnění § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť předmětná závazná stanoviska jsou rozhodnutími samostatně přezkoumatelnými správním soudem. Vzhledem k uvedené judikatuře má za to, že krajský soud nerozhodl správně a vydal rozhodnutí v rozporu se zásadou předvídatelnosti. Zároveň závěr krajského soudu považuje za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

V další části kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že se krajský soud nevyrovnal se žalobními námitkami v rozsahu, v jakém byly uplatněny v žalobě. Jedná se o námitky směřující vůči rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 2. 2010, č. j. 54/550/10-Záb, 3518/ENV/10. Konkrétně krajský soud nereagoval na námitky týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu a porušení zásady

předvídatelnosti rozhodování orgánů státní správy, estetické hodnoty stavby a nevratného snížení krajinného rázu, zapuštění stavby čistírny do terénu a další. K přezkumu závazných stanovisek tak vůbec nedošlo, ačkoli jejich nedostatky žalobkyně namítala. Přezkumu se nedomohla ani v samostatné žalobě proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 2. 2010, č. j. 54/550/10-Záb, 3518/ENV/10.

Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že napadeným rozsudkem krajského soudu bylo zrušeno jeho rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nikoli však předmětná závazná stanoviska. Platnost závazných stanovisek tak nebyla nijak dotčena. Konstatování jejich nezákonnosti v rozsudku krajského soudu na této skutečnosti nic nezměnilo. Stěžovatel má za to, že k jejich změně, příp. zrušení, může dojít jen zákonnými prostředky předvídanými novým správním řádem, a to k tomu příslušným orgánem a stanoveným postupem. Proto nesouhlasí s krajským soudem, který uvedl, že nyní bude správní orgán I. stupně povinen znovu rozhodnout o žádosti žalobkyně o povolení změny předmětné dokončené stavby na základě nového závazného stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, když původní stanovisko tohoto orgánu je dosud v platnosti, a tak závazné pro správní orgán I. stupně. Domnívá se proto, že výsledek rozhodování správního orgánu I. stupně v novém řízení bude nutně stejný.

Na závěr stěžovatel podotýká, že napadeným rozsudkem se stěžovatel dostává do pozice orgánu odpovědného za průběh a rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny, a to včetně povinnosti náhrady nákladů řízení, ačkoli jeho řízení a rozhodnutí bylo bezvadné. Na základě všech shora uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadené rozhodnutí krajského soudu je v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 70, publikovaným pod č. 1877/2009 Sb. NSS, a ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 As 40/2008 - 52, která shodně uvádějí, že závazné stanovisko obecně není samostatným rozhodnutím podle nového správního řádu a není tedy samostatně přezkoumatelné. Upozornila na nedostatek kasační stížnosti s tím, že stěžovatel neuvedl, v jakém rozsahu napadený rozsudek napadá. Vzhledem k neopodstatněnosti kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost z důvodů v ní uplatněných a dospěl k závěru, že není důvodná.

Nejdříve se zdejší soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. To proto, že již samotná nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu by byla důvodem pro jeho zrušení a vrácení mu věci k dalšímu řízení (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005,

č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Stěžovatel v kasační stížnost uvádí, že závěr krajského soudu, že předmětná závazná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny nejsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, spočívá na nesprávném posouzení právní otázky, a zároveň že tento závěr shledává nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost jako důvod zrušení rozhodnutí správních soudů se pojí k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost jako celku, nikoli jednotlivých závěrů. Za nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nesrozumitelnost lze podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaného pod č. 133/2004 Sb. NSS, obecně považovat „*takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán*“. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by napadené rozhodnutí krajského soudu některou z výše uvedených vad vykazovalo. Z napadeného rozsudku lze totiž jednoznačně rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, jak bylo rozhodnuto a o jaké věci, kdo jsou účastníci řízení, kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. Nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost proto rozsudek krajského soudu netrpí.

S ohledem na právě předestřený obsah pojmu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost v souvislosti s relevantními kasačními důvody má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelem použitá formulace nepřezkoumatelnosti výše uvedeného závěru krajského soudu pro nesrozumitelnost významově odpovídá námitce jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Zdejší soud proto v tomto smyslu přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu. Pokud by dospěl k závěru, že tomu tak je, musel by rovněž v tomto případě přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu. Je tomu tak proto, že vedle nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost musí každé rozhodnutí splňovat rovněž kritéria přezkoumatelnosti rozhodnutí kvalitou svého odůvodnění, a to každého svého závěru reagujícího na žalobní námitky. Podle výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 je „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaném pod č. 689/2005 Sb. NSS, byl vysloven závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.*

Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá." Nejvyšší správní soud v souladu s citovanou judikaturou přezkoumal závěry krajského soudu, zda je tento soud opřel o dostatek důvodů a řádně vysvětlil, na základě čeho ke svým závěrům dospěl, přičemž zjistil, že napadené rozhodnutí je zcela vyhovující kritériím přezkoumatelného rozhodnutí. Z odůvodnění napadeného rozsudku totiž jasně vyplývá, z jakých skutečností při rozhodování krajský soud vycházel a jakými úvahami se řídil. Ostatně již ze skutečnosti, že sám stěžovatel s názorem krajského soudu polemizuje, je jasným signálem toho, že v napadeném rozsudku důvody rozhodnutí absentovat nemohou.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž vznesl, že se krajský soud věcně vůbec nevypořádal se žalobními námitkami brojícími proti obsahu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 2. 2010, č. j. 54/550/10-Záb, 3518/ENV/10, tj. rozhodnutí potvrzujícího závazné stanovisko Správy Krkonošského národního parku ze dne 14. 7. 2009, sp. zn. KRNAP 04686/2009. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaného pod č. 787/2006 Sb. NSS, je nutno za nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve smyslu uvedeného ustanovení považovat rovněž skutečnost, kdy krajský soud opomene v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozhodnutí krajského soudu v intencích právě uvedeného a dospěl k závěru, že ani tato námitka není důvodná. Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele a správního orgánu I. stupně, která byla vydána na základě závazných stanovisek, tj. na základě výše uvedených rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny, z důvodu, že při vydávání předmětných závazných stanovisek nebylo postupováno v souladu se zákonem. Krajský soud tak dospěl k závěru, že proto nemohou být zákonná ani rozhodnutí správních orgánů rozhodujících o věci samé, a obě rozhodnutí těchto správních orgánů zrušil. Zavázal přitom správní orgán I. stupně k tomu, aby o žádosti žalobkyně znovu rozhodl na základě nového závazného stanoviska, které bude vydáno postupem v souladu s právními předpisy. Z tohoto důvodu krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že se námitkami brojícími proti samotnému obsahu nezákonných závazných stanovisek v tomto řízení nezabýval, neboť by mu to na tomto místě ani nepříslušelo, přičemž tento svůj závěr explicitně ve svém rozhodnutí uvedl. Nejvyšší správní soud tento postup krajského soudu považuje za zcela správný. Opačný postup by byl nehospodárný, neboť v novém řízení budou vydána nová závazná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny, která mohou mít i odlišný obsah. Proto by bylo vypořádávání výše uvedených námitek krajským soudem zcela nadbytečné. Za takového stavu věci nelze postup krajského soudu považovat za opomenutí žalobní námitky, poněvadž se krajský soud s těmito námitkami vypořádal, když uvedl logické důvody, proč se jimi nebude v daném řízení zabývat meritorně. Ze všech výše uvedených důvodů zdejší soud uzavírá, že

námitky odpovídající kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nejsou důvodné.

Zdejší soud proto mohl přistoupit k meritornímu posouzení věci. Podstatou sporu je, zda krajský soud ve věci postupoval správně, když předmětná závazná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny považoval za rozhodnutí, která nejsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, a přezkoumal je v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v rámci přezkumu rozhodnutí konečného, tj. rozhodnutí stěžovatele. Jak bylo výše uvedeno, stěžovatel krajskému soudu mimo jiné vytýká, že se neřídil judikaturou Nejvyššího správního soudu, který již dříve rozhodl, že závazná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví. Dle stěžovatele to nebylo jeho konečné rozhodnutí, které zapříčinilo, že žalobkyně nemůže žádanou změnu předmětné stavby uskutečnit, nýbrž rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud tedy posuzoval, jakou povahu mají individuální správní akty orgánů ochrany přírody a krajiny, a následně zda lze závěru stěžovatele o samostatném soudním přezkumu předmětných stanovisek přisvědčit.

Ze správního spisu vyplývá, že o žádosti o změnu předmětné stavby byl příslušný rozhodnout správní orgán I. stupně. Ke kladnému rozhodnutí však potřeboval souhlasné stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny, zde Správy Krkonošského národního parku. Tento orgán vydal nesouhlas se žádostí o změnu stavby žalobkyně dne 14. 7. 2009, sp. zn. KRNAP 04686/2009, na základě § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody, podle kterého k *umisťování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody,* a podle § 44 odst. 1 téhož zákona, který stanoví, že *bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.* Odpověď na otázku, o jaké závazné stanovisko se v daném případě jedná, lze dohledat v § 90 téhož zákona, podle kterého *souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím.*

Problematiku závazných stanovisek upravuje nový správní řád v ustanovení § 149. V něm je uvedeno, že *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.*

Z výše uvedeného nepochybně vyplývá, že v případě předmětného závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku se jedná o závazné stanovisko podle § 149 nového správního řádu, které bylo podkladem pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Podle § 149 odst. 4 nového správního řádu *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.* Ze správního spisu vyplývá, že podle tohoto ustanovení postupoval rovněž správní orgán I. stupně a předložil odvolání proti jeho rozhodnutí s námitkami proti závaznému stanovisku Správy Krkonošského národního parku stěžovateli, na základě jehož žádosti Ministerstvo životního prostředí pak vydalo potvrzující závazné stanovisko ze dne 15. 2. 2010, č. j. 54/550/10-Záb, 3518/ENV/10, dle kterého stěžovatel zamítl odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Ve smyslu výše uvedené námitky zbývá posoudit, zda potvrzující stanovisko Ministerstva životního prostředí je či není rozhodnutím samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit názoru stěžovatele o samostatné přezkoumatelnosti uvedeného stanoviska. Je tomu tak proto, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal dne 23. 8. 2011 rozsudek č. j. 2 As 75/2009 - 113, v němž řešil rozkol judikatury zdejšího soudu ve vztahu k otázce soudního přezkumu závazných stanovisek podle starého a nového správního řádu. Vyslovil se v něm k otázce, zda závazná stanoviska dotčených orgánů vydaná podle § 149 nového správního řádu podléhají či nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu. Dospěl k závěru, že závazná stanoviska podle nového správního řádu ještě nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti jednotlivců a ani je závazně neurčují. Tato stanoviska jsou sice závazná, jejich závaznost se však týká jen správního řízení ve věci samé a vztahu ke správnímu orgánu, který toto „hlavní“ správní řízení vede. Závazná stanoviska podle výše uvedeného ustanovení je nutno považovat za závazné podklady konečných rozhodnutí, přičemž jako taková nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu. V citovaném rozsudku rozšířený senát uzavřel, že „*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.*“

Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný*

úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Podle tohoto ustanovení postupoval krajský soud a vzhledem ke skutečnosti, že proti podkladovým závazným stanoviskům stěžovatelova konečného rozhodnutí směřovaly žalobní námitky, přezkoumal v rámci přezkumu konečného rozhodnutí stěžovatele také je. Přitom zjistil, že postup orgánů ochrany přírody a krajiny při vydávání předmětných závazných stanovisek vykazuje zásadní vady spočívající v nerespektování nového správního řádu při postupu orgánů ochrany přírody a krajiny, které nelze přehlédnout, neboť mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Z tohoto důvodu přistoupil ke zrušení konečného rozhodnutí stěžovatele i správního orgánu I. stupně, která bez dalšího vycházela ze znění těchto negativních závazných stanovisek. Nejvyšší správní soud podotýká, že takový postup byl sice ze strany správních orgánů v souladu s § 149 odst. 3 s. ř., podle kterého *jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne,* má však v souladu s názorem krajského soudu za to, že na základě tohoto ustanovení však nelze přehlížet nezákonnost vydaných závazných stanovisek. Jak bylo uvedeno výše, ta jsou přezkoumatelná v rámci správního soudnictví na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. spolu s konečným rozhodnutím odvolacího orgánu a jejich nezákonnost má dopad na výsledek správního řízení ve věci samé. Zdejší soud proto opakuje, že při zjištěné nezákonnosti subsumovaného aktu je nutno rozhodnutí správních orgánů rozhodujících ve věci samé bez dalšího zrušit.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že předmětná stanoviska však nebyla zrušena a proto platí nadále. Zrušením konečných rozhodnutí se dle stěžovatele nic nemění, neboť správní orgány budou v novém řízení vycházet z nezrušených závazných stanovisek orgánů ochrany přírody a krajiny. K danému zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 - 83, publikovaný pod č. 1324/2007 Sb. NSS, podle kterého sice ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., jakož ostatně ani žádný jiný právní předpis, nezakládá pravomoc správních soudů subsumované akty v rámci soudního přezkumu zrušovat, měla-li však zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku. Pokud správní soud vysloví nezákonnost závazných stanovisek vydaných dotčenými správními orgány, jsou správní orgány rozhodující ve věci samé povinny si pořídit nová a bezvadná závazná stanoviska. Na tom nic nemění, že původní nezákonná závazná stanoviska nebyla zrušena. Tato stanoviska jsou ve vztahu k danému případu nezákonná a nelze na základě nich dále rozhodovat. Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožňuje s pokynem krajského soudu o nutnosti pořízení nových závazných stanovisek pro nové rozhodování o žádosti žalobkyně. S ohledem na právě uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že byly rozptýleny

jakékoli pochybnosti správních orgánů o tom, jak mají v dané věci nadále postupovat.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené považuje za vhodné podotknout, že přestože v době podání kasační stížnosti byla argumentace stěžovatele zcela na místě a v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, v době rozhodování Nejvyššího správního soudu již však existovala výše uvedená judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývají názory opačné od názorů uvedených ve stěžovatelem citované judikatuře. Zdejšímu soudu proto nezbývá než konstatovat, že pokud v průběhu soudního řízení dojde ke změně judikatury v důsledku rozhodnutí rozšířeného senátu, je povinností Nejvyššího správního soudu takovou změnu akceptovat a postupovat podle nového právního názoru tohoto soudu ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních. Nejvyšší správní soud si je vědom, že změna judikatury do jisté míry narušuje zásadu předvídatelnosti rozhodnutí, a proto ke změně judikatury dochází výjimečně, 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 (k tomu srovnej rozsudek rozšířeného senátu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, publikovaný pod č. 1792/2009 Sb. NSS). Změna relevantní judikatury na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, pak nastala na základě jednoho z výše uvedených důvodů, tj. na základě podstatné změny právní úpravy jako celku – přijetím nového správního řádu a novelizací tzv. složkových zákonů, důsledkem čehož již nelze dříve vyslovené závěry v usneseních rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, vyslovené za účinnosti starého správního řádu [zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)] přímo aplikovat na právní věci řídící se novým správním řádem. Zároveň se v daném usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu neztotožnil s obecně formulovaným závěrem vysloveným sedmým senátem zdejšího soudu v rozhodnutí ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, v němž uvedl, že závěry rozšířeného senátu uvedené v citovaných usneseních ze dne 21. 10. 2008 lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle nového správního řádu.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel podotýká, že se napadeným rozsudkem krajského soudu dostává do pozice orgánu zodpovědného za průběh a rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny, a to včetně povinnosti náhrady nákladů řízení, ačkoliv jeho řízení bylo bezvadné; zdejší soud podotýká, že vzhledem k zákonné úpravě předmětného řízení jako řízení hlavního a předpokládanému rozhodování na základě subsumovaných aktů dotčených orgánů stěžovateli nezbývá, než tuto skutečnost přijmout. V návaznosti na to však zdejší soud poukazuje na § 149 odst. 5 nového správního řádu, podle kterého *nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.* Z právě uvedeného je patrno, že smyslem a účelem předmětného ustanovení je naplnit zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie), jak předpokládá § 6 nového správního řádu, a minimalizace možnosti, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska. Zákon tedy upravuje určitou možnost, jak se ze strany správních orgánů rozhodujících ve věci hlavní proti nezákonným závazným stanoviskům dotčených orgánů bránit.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že ve světle předestřeného dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Druhému účastníkovi řízení vznikly podle obsahu spisu náklady řízení ve výši 4800 Kč, proto soud rozhodl tak, že stěžovatel je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4800 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Langa do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku za dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení a sepis repliky ve věci) a náhradu hotových výdajů [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)].

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

V Brně dne 9. listopadu 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu