

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Vulpes Polar**, se sídlem Malá Skála 382, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SOLAR PROJEKT LIBNÍČ s.r.o.**, se sídlem Olomoucká 3419/7, Brno, zastoupené JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2011, č. j. OREG 1623/2011/luka, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 7. 2012, č. j. 10 A 19/2011 – 181,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 7. 2012, č. j. 10 A 19/2011 – 181, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Rudolfov, odbor výstavby a správy majetku města (dále též „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 29. 1. 2010, č. j. MěÚ/0329/2010/Do, k žádosti osoby zúčastněné na řízení, vydal stavební povolení na stavbu „FVE - fotovoltaická elektrárna velikosti 3,0 MWp, dva objekty trafostanice a oplocení na pozemku parc. č. 473/39, 473/41 a 473/1 v k. ú. Libníč“ (dále též „FVE Libníč“). Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí žalovaný nejprve zamítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Uvedl přitom, že žalobce nemohl být účastníkem stavebního řízení, v němž bylo napadené stavební povolení vydáno, protože se

nedotýkalo zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) však k žalobě žalobce uvedené rozhodnutí rozsudkem ze dne 24. 9. 2010, č. j. 10A 47/2010 - 59, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Žalovaný poté v záhlaví vymezeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl podle § 90 odst. 5 správního řádu. Připustil, že postup správního orgánu prvního stupně vykazoval některé procesní vady, tyto vady se však dle žalovaného podařilo zhojit v rámci odvolacího řízení. Žalovaný zamítl odvolání rovněž s ohledem na práva stavebníka nabytá v dobré víře.

[3] Žalobu žalobce proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 30. 5. 2011, č. j. 10 A 19/2011 - 61. Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 – 113). Nejvyšší správní soud konstatoval, že z dikce § 84 odst. 3 správního řádu plyne, že je nutné, při zvažování specifických okolností každé konkrétní věci, poměřovat práva účastníků nabytá prvostupňovým správním rozhodnutím s právy účastníka opomenutého. V rozsudku krajského soudu jakákoliv bližší úvaha týkající se této otázky absentovala – Nejvyšší správní soud v daném bodě označil rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a uložil mu, aby vyjasnil, zda postačovalo vypořádání námitek žalobce v odvolacím řízení, či zda měly být řešeny v řízení před stavebním úřadem. Přitom se měl krajský soud blíže zabývat otázkou poměřování práv a zájmů nabytých osobou zúčastněnou na řízení v důsledku vydání stavebního povolení s právy, na nichž měl být zkrácen žalobce.

[4] Nejvyšší správní soud poznamenal, že je třeba při aplikaci § 84 odst. 3 správního řádu rozlišovat mezi účastníky řízení, se kterými správní orgán první instance v řízení jednal, ale pak jim z nějakého důvodu (např. v důsledku opomenutí) rozhodnutí neoznámil, a účastníky, se kterými správní orgán vůbec nejednal, neboť je za účastníky řízení nepokládal. Zatímco v prvém případě je daný účastník opomenut pouze při oznamování rozhodnutí a jinak měl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem prvního stupně, v druhém případě trpí prvostupňové rozhodnutí závažnou vadou již jen proto, že bylo zcela znemožněno určitému subjektu se správního řízení účastnit a uplatňovat v něm své námitky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení. Nelze přitom vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[5] Krajský soud ve věci opětovně rozhodl v záhlaví popsaným rozsudkem tak, že zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí stavebního úřadu. Krajský soud konstatoval, že žalobce podal dne 29. 12. 2009 žádost o informování o vybraných správních řízeních dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad, přestože byla podána žádost o stavební povolení a zahájeno stavební řízení ve věci fotovoltaické elektrárny, žalobce o tomto řízení neinformoval a vydal stavební povolení. Tímto postupem stavebního úřadu bylo řízení o vydání stavebního povolení stiženo procesní vadou, pro kterou krajský soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí prvostupňové, neboť žalobce neměl možnost řádně hájit svá práva před správním orgánem prvního stupně. Toto pochybení nelze dle krajského soudu napravit jinak než zrušením obou rozhodnutí správních orgánů. Je zjevné, že žalobce byl opomenutým účastníkem, neboť jím uplatněné námitky (v doplnění odvolání) je nutno podřadit pod zájmy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny.

II. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí včas podanou kasační stížností osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“).

[7] V obsáhlé kasační stížnosti stěžovatel v prvé řadě namítá, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyjádřený v předcházejícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Na s. 7 – 20 kasační stížnosti stěžovatel podrobně rekapituluje obsah svého vyjádření k žalobě ze dne 23. 7. 2012, ve kterém stručně řečeno vyjádřil svůj názor, že postačovalo námitky žalobce projednat v odvolacím řízení. V souladu s názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem totiž k tomuto výjimečnému postupu lze přistoupit, pokud opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, či pokud je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. V projednávané věci dle stěžovatele došlo ke kumulaci obou shora popsaných typových situací, ve kterých je nutno dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[8] Krajský soud otázkám, jejichž řešením byl podle rozsudku Nejvyššího správního soudu povinen se zabývat, nevěnoval pozornost. Poměřování práv účastníků, zejména stěžovatele jako stavebníka, nabytých v dobré víře prvostupňovým správním rozhodnutím, s právy žalobce jako opomenutého účastníka, soud neprovedl, ač mu to kasační soud výslovně uložil. Soud v napadeném rozsudku nijak nehodnotil ani skutečnosti uvedené stěžovatelem v předchozích fázích správního i soudního řízení a v jeho vyjádření ze dne 23. 7. 2012, byť tyto skutečnosti označil Nejvyšší správní soud za závažné s možným vlivem na posouzení otázky přednosti dobré víry před právy opomenutého účastníka.

[9] Ačkoli lze vyjádření stěžovatele k žalobě ze dne 23. 7. 2012 označit za relativně obsáhlé, z napadeného rozsudku není seznatelné, jakým způsobem se soud s jeho obsahem vypořádal; nelze z něj dokonce vůbec soudit, zda se stěžovatel k žalobě vyjádřil. Krajský soud byl povinen vypořádat se s obsahem předmětného vyjádření již s ohledem na právo

na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť žalobě v plném rozsahu vyhověl, ačkoli vyjádření stěžovatele popisovalo důvody, pro které je naopak namístě ji zamítnout. Povinnost soudu vyjádřit se k argumentům stěžovatele nadto byla založena předcházejícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci. Krajský soud naopak všechny námitky stěžovatele zcela ignoroval.

[10] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že postup žalovaného v odvolacím řízení a samo napadené rozhodnutí byly zatíženy vadami. V posuzovaném případě totiž došlo ke kumulaci obou typových situací, za nichž bylo možno meritorně projednat námitky opomenutého účastníka řízení v odvolacím řízení. Krajský soud dovodil, že dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v předmětném řízení vyplývá z odvolacích námitek uplatněných v doplnění odvolání ze dne 14. 12. 2010 – k těmto námitkám však dle stěžovatele nelze přihlížet, neboť byly ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu uplatněny opožděně.

[11] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti namítá, že výrok napadeného rozsudku pro něj byl ve světle dosavadního vývoje soudního řízení zcela překvapivý. Zatímco v minulém rozsudku krajský soud označil žalobu v celém rozsahu za nedůvodnou, napadeným rozsudkem jí naopak zcela vyhověl. Soud nezohlednil právní názor Nejvyššího správního soudu a vycházel z totožných podkladů jako při vydání svého předchozího rozsudku. Z odůvodnění ovšem nevyplývá, proč se nynější posouzení věci diametrálně odlišuje od dřívějšího posouzení. Z uvedeného důvodu byl dotčeným rozsudkem porušen princip předvídatelnosti soudního rozhodování a princip ochrany legitimního očekávání.

[12] Žalovaný ani žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Na úvod zdejší soud poznamenává, že stěžovatel spojil podanou kasační stížnost s návrhem na přiznání odkladného účinku. Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud ihned po provedení nutných procesních úkonů přistoupil k meritornímu projednání celé věci, o tomto návrhu stěžovatele již samostatně nerozhodoval.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v předcházejícím rozsudku ve věci, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů a též nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

[16] Rozhodne-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. o zrušení rozsudku krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle odst. 4 téhož ustanovení svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. je třeba rozumět ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se tento soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se

zabýval nad jejich rámec v mezích § 109 odst. 3, 4 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS).

[17] Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je pak omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je nepřípustná kasační stížnost směřující proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud závazným právním názorem neřídil. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, zajišťuje toto ustanovení, *aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil (...).*

[18] Nejvyšší správní soud již výše (srov. body [3] a [4]) shrnul, k jakým podstatným závěrům v předcházejícím rozsudku ve věci dospěl a jakým právním názorem tedy krajský soud zavázal.

[19] Krajský soud v nyní napadeném rozsudku nejprve dovodil, že řízení o vydání stavebního povolení bylo stiženo procesní vadou, která je důvodem zrušení jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí prvostupňového orgánu. Tato procesní vada podle krajského soudu spočívá v tom, že stavební úřad žalobce neinformoval o zahájení stavebního řízení ve věci předmětné fotovoltaické elektrárny, ačkoli žalobce podal již dříve žádost o informování o vybraných správních řízení. Žalobce tedy neměl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem I. stupně a uplatňovat v něm své námitky.

[20] Krajský soud současně konstatoval, že toto pochybení nelze napravit v odvolacím řízení. Z odůvodnění napadeného rozsudku se však nepodává žádná přezkoumatelná úvaha, ze které by citovaný závěr vyplýval. A to i přesto, že učinit komplexní úvahu vzhledem k možnosti nápravy procesních pochybení s ohledem na § 84 odst. 3 správního řádu krajskému soudu Nejvyšší správní soud uložil v předcházejícím rozsudku. Nejvyšší správní soud pak výslovně krajský soud zavázal k posouzení otázky, zda postačovalo, že námitky žalobce byly uplatněny (a vypořádány) toliko v odvolacím řízení, či zda bylo nutno s ohledem na jejich povahu a obsah řešit je v řízení před stavebním úřadem, a to s důrazem na poměřování dobré víry stěžovatele s právy, na nichž měl být zkrácen žalobce. Odůvodnění rozsudku krajského soudu se však s tímto právním názorem zcela míjí – zatímco kasační soud uložil vypořádat otázku vzájemného vyvážení práv žalobce a osoby zúčastněné na řízení a dostatečnosti vypořádání námitek žalobce v odvolacím řízení, krajský soud řešil toliko otázku, zda byl žalobce opomenutým účastníkem a jakou měla tato skutečnost vliv na zákonnost stavebního řízení. A to i přesto, že otázka účastenství žalobce již v této fázi řízení nebyla sporná (což konstatoval v předcházejícím rozsudku i zdejší soud – srov. body 27 a násl., zejména pak bod 33).

[21] Krajský soud nadto ani nijak nezohlednil obsáhlé vyjádření stěžovatele k žalobě, ačkoli Nejvyšší správní soud označil skutečnosti uváděné stěžovatelem za velmi závažné. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že rámec soudního přezkumu správních rozhodnutí je v zásadě dán žalobou. Rozsahem a důvody žaloby je omezeno i vyjádření zúčastněných osob. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo disponovat s předmětem řízení, nemá právo ani zúžit ani rozšířit rámec, který je žalobou vytyčen. Soud si může

námitky uplatněné osobou zúčastněnou osvojit a poté se jimi zabývat, pokud však tak neučiní, nemá povinnost se v odůvodnění rozhodnutí podrobně vypořádat s každou námitkou osoby zúčastněné na řízení. Ta svým vyjádřením dává soudu najevo, jaký je její názor na předmět sporu a jak by soud měl či mohl naložit s uplatněnou žalobní argumentací (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2012, č. j. 9 As 96/2011 – 145). Jedná-li se ovšem o situaci, ve které je nutno posuzovat práva žalobce ve vztahu k dobré víře osoby zúčastněné na řízení, je zjevné, že vyjádření osoby zúčastněné na řízení bude nutno zohlednit tak, aby soud mohl řádně zvažovat zásah do práv obou účastníků předcházejících správních řízení. Vyjádření stěžovatele je nutno vzít v potaz tím spíše, že právě on je osobou, o jejíž žádosti bylo stavební řízení vedeno, které vydáním stavebního povolení bylo založeno právo stavět - je tedy tzv. hlavním účastníkem stavebního řízení (§ 27 odst. 1 a 3 správního řádu). Soudní řízení, jehož předmětem je právě takové správní rozhodnutí, se práv a zájmů stěžovatele dotýká o to závažnějším způsobem (srov. usnesení NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 1 As 115/2011- 168, publ. pod č. 2596/2012 Sb. NSS).

[22] Lze tedy shrnout, že krajský soud neměl ustrnout na konstatování, že žalobce byl opomenutým účastníkem stavebního řízení, což představuje natolik zásadní vadu, která musí vést ke zrušení správních rozhodnutí obou stupňů, ale v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a též s přihlédnutím k vyjádřením stěžovatele se měl zabývat otázkou, zda postačovalo vypořádat námitky žalobce v odvolacím řízení, či nikoli. Nejvyšší správní soud v předcházejícím rozsudku krajskému soudu též poskytl návod, jak takové posouzení učinit – uvedl, že situace, kdy posouzení námitek v odvolacím řízení bude postačovat, představuje výjimku z pravidla, nicméně lze o ní uvažovat v případě, že námitky opomenutého účastníka jsou zjevně nedůvodné a jeho účast již v řízení u prvostupňového orgánu by neměla vliv na výsledek celého řízení, či postup opomenutého účastníka bude zjevně šikanózního charakteru, představující zneužití práva. S ohledem na vyjádření stěžovatele bude muset krajský soud při posuzování námitek žalobce též posoudit otázku včasnosti některých z uplatněných námitek.

[23] Stěžovateli lze přisvědčit, že závaznost právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) představuje naplnění požadavku legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí, které jsou součástí zásady spravedlivého procesu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS). Nerespektováním závazného právního názoru vyjádřeného v předcházejícím rozsudku Nejvyššího správního soudu tak krajský soud nejen, že zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, ale též porušil shora uvedené principy; je proto namístě napadený rozsudek zrušit a věc krajskému soudu vrátit k dalšímu řízení. Z důvodu existence vady nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů se zdejší soud již nezabýval námitkami směřujícími do nesprávného posouzení právní otázky v předcházejícím řízení.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl

vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. října 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu