

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Office Park Šantovka s.r.o.,** se sídlem Washingtonova 1624/5, Praha 1, zast. Mgr. Lenkou Novou, advokátkou se sídlem Václavské náměstí 57, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury,** se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2015, č. j. MK 34 601/2015 OPP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 1. 2016, č. j. 65 A 60/2015 – 78,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 1. 2016, č. j. 65 A 60/2015 – 78, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 a) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo pro nepřípustnost zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno pro nezákonnost závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, vydané dle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o státní památkové péči“), Magistrátem města Olomouce (dále jen „magistrát“) dne 12. 9. 2014, č. j. SMOL/193620/2014/OS/PP/Ka, k realizaci novostavby „Šantovka Tower, Olomouc, Šantova ulice“.

[2] Krajský soud konstatoval, že v posuzované věci bylo vydáno závazné stanovisko magistrátu dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, které se nijak neprojevuje v právní sféře stěžovatelky, neboť samo o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti.

[3] Připomenul rozsudek ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, ve kterém rozšířený senát dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), 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. Jedná se o podklad konečného rozhodnutí, soudní ochrana je zajištěna právě v rámci přezkumu tohoto konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[4] Následně krajský soud bez dalšího konstatoval, že se plně ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, ze kterého doslovně citoval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatelka napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Rozhodnutí krajského soudu považuje za nepřezkoumatelné. V projednávané věci krajský soud svým procesním postupem utvrdil stěžovatelku v tom, že její žaloba bude věcně posouzena. V pořadí prvním usnesení ze dne 13. 5. 2015, č. j. 65 A 22/2015-54, totiž soud žalobu pro nevyčerpání řádných opravných prostředků odmítl. Současně věc postoupil dle § 46 s. ř. s. odvolacímu orgánu k vyřízení. Své rozhodovací důvody opřel o rozsudek ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69.

[7] Nyní napadeným usnesením však rozhodl zcela opačně a výslovně své předcházející rozhodovací důvody popřel. Takový postup je v rozporu s ústavněprávním požadavkem na předvídatelnost soudního rozhodování a právní jistotu.

[8] Krajský soud nebyl bez dalšího oprávněn převzít závěry desátého senátu. Odkazuje zejména nález Ústavního soudu III. ÚS 613/06, dle kterého nemůže být judikatura bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Každá změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané ke sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou je zjevně narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování.

[9] Na tento princip ve své judikatuře navazuje Nejvyšší správní soud, který například v rozsudku ze dne 12. srpna 2004, č. j. 2 Afs 47/2004 – 83, výslovně uvedl, že je nepřípustné, aby stejný senát krajského soudu posuzoval zcela srovnatelné případy bez jakéhokoliv výslovného racionálního odůvodnění odlišně.

[10] Krajský soud se napadeným usnesením dopustil jurisdikční libovůle, odporující základnímu principu materiálního právního státu, kterým je předvídatelnost soudního rozhodování, a to navíc k újmě stěžovatelky. Po vyčerpání řádného opravného prostředku soud žalobu opětovně odmítl s tím, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není samostatně soudně přezkoumatelné. Právní názor krajského soudu vyslovený v napadeném rozhodnutí je přesně opačný než právní názor, který krajský soud formuloval v pořadí prvním usnesení v této věci. V obou případech soud rozhodoval o totožné otázce, a to dokonce v té samé věci. Neuvádí žádné důvody pro změnu svého předešlého právního názoru, pouze stroze odkazuje na jinou judikaturu, než na kterou odkázal ve svém předchozím rozhodnutí. Z napadeného usnesení tak vůbec není zřejmé, proč soud považoval za vhodné aplikovat právě názor uvedený v rozsudku sp. zn. 10 As. 97/2014.

[11] I když obecně platí, že dojde-li ke změně názoru Nejvyššího správního soudu, nižší soudy mají povinnost aplikovat nový právní názor od vyhlášení rozhodnutí, ve kterém byl takový nový název formulován, má toto pravidlo zcela zásadní výjimku. Jeho aplikace totiž nesmí vést k situacím, kdyby byl žalobce sankcionován za to, že nový právní názor nepředpokládal a nepostupoval v souladu s ním.

[12] Soudce je vázán pouze zákonem a mechanické přebírání závěrů jiných soudů je nepřípustné. Není tedy možné, aby nižší soudy bez dalšího přebíraly závěry soudů nadřízených, tím spíše za situace, když samotná judikatura nadřízených soudů není jednotná.

[13] K věcné stránce sporu je třeba také připomenout, že při posuzování závazných stanovisek vycházel rozšířený senát z předpokladu, že závazná stanoviska nejsou vyloučena ze soudního přezkumu úplně, protože k jejich přezkumu může dojít následně v rámci soudního přezkumu konečného územního, respektive stavebního rozhodnutí. Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska se však od samotného závazného stanoviska zásadně liší. Toto rozhodnutí se totiž nikdy nemůže stát podkladem pro rozhodnutí v navazujícím správním řízení. Takovým podkladem se může stát pouze nové závazné stanovisko. Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska totiž původní stanovisko nenahrazuje, pouze stanovuje, že původní zrušené závazné stanovisko již nelze v navazujícím řízení brát v potaz. Zrušené závazné stanovisko ani rozhodnutí o jeho zrušení tak nebudou mít žádný vliv na následně vydané rozhodnutí v navazujícím správním řízení, a proto ani nemohou být jakkoliv zkoumány v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v navazujícím řízení. Stěžovatelka se zcela ztotožňuje se závěry čtvrtého senátu, že rozhodnutí vydávaná v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu nelze vyloučit ze soudního přezkumu.

[14] Napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, krajský soud v první řadě vůbec nevysvětlil, proč dospěl ke zcela opačnému závěru, než ve svém předchozím rozhodnutí (ve věci ze dne 13. května 2015). Zcela ignoroval stěžejní argument stěžovatelky, že Ministerstvo kultury bylo povinno respektovat závazný právní názor krajského soudu vyslovený v pořadí prvním usnesení.

[15] Navrhuje zrušit jak napadené usnesení krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s napadeným usnesením plně ztotožňuje. Správní žaloba je nepřípustná. Proti rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu zrušeno nebo změněno závazné stanovisko, je současně nepřípustné i odvolání (rozklad).

[17] Hodnotící závěry krajského soudu jsou v souladu s podrobnou argumentací žalovaného, kterou uvedl ve svém vyjádření k žalobě, která však byla krajským soudem shrnuta jen velmi stručně. Svůj závěr žalovaný opírá o sjednocující rozsudek rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 75/2009, na který soud navázal např. v rozsudku ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 – 21. Sjednocující rozsudek rozšířeného senátu se týká nejen závazných stanovisek ale též i všech navazujících rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska potvrzena nebo změněna.

[18] Nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že nerespektoval závazný právní názor krajského soudu v konkrétní věci. Usnesení Nejvyššího právního ze dne 13. 5. 23 2004, ve věci sp. zn. 7 A 25/2001, na který stěžovatelka v žalobě odkazuje na projednávanou věc nedopadá. Není totiž splněna ani jedna ze dvou zde uvedených podmínek, a to 1) navrhovatel byl ve správním řízení nesprávně poučen o tom, že opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu není přípustný a zároveň 2) podal místo opravného prostředku k nadřízenému správnímu orgánu správní žalobu k soudu.

[19] V projednávané věci byla stěžovatelka o nepřípustnosti odvolání řádně a správně poučena správním orgánem, přičemž spolu se správní žalobou podala zároveň i odvolání nadřízenému správnímu orgánu. Ten o něm rozhodoval v souladu se svojí dlouhodobou rozhodovací praxí, která vychází z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i doktrinálních závěrů.

[20] Ve zbytku svého vyjádření žalovaný polemizuje se závěry čtvrtého senátu o přípustnosti odvolání, jakož i soudního přezkumu rozhodnutí vydaného dle § 149 odst. 5 správního řádu. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] Byl-li návrh krajským soudem odmítnut nebo řízení o něm zastaveno, lze podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítat jen nezákonnost tohoto odmítnutí nebo zastavení řízení. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. „konzumuje důvody“ kasační stížnosti, jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud je soudem přezkumným, který je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, nejedná-li se o takové vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Samotný přezkum je však možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. To, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[24] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu. Uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Povinností krajského soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 – 34). Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vyházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl.
[25] Krajskému soudu pochopitelně v obecné rovině nic nebrání přiklonit se k jednomu z protichůdných závěrů jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, musí však svůj postoj srozumitelným způsobem odůvodnit a vypořádat veškeré řádně uplatněné žalobní námitky. Tak tomu ovšem v projednávané věci nebylo.

[26] Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že v usnesení ze dne 13. 5. 2015, č. j. 65 A 22/2015-54, shodný senát krajského soudu skutečně žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno pro nezákonnost závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, vydané dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči magistrátem dne 12. 9. 2014, č. j. SMOL/193620/2014/OS/PP/Ka, k realizaci novostavby „Šantovka Tower, Olomouc, Šantova ulice“, pro nevyčerpání řádných opravných prostředků odmítl. Ve výroku II. uvedl, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Ministerstvu kultury. Své závěry opřel o rozhodnutí čtvrtého senátu ve věci sp. zn. 4 As 42/2014, na jehož plné znění odkázal. Výslovně uvedl, nejen to, že proti rozhodnutí vydanému dle § 149 odst. 5 s. ř. s. je přípustné odvolání, které bylo žalovaným nesprávně nepřipuštěno, ale i to, že přípustný je i soudní přezkum takového rozhodnutí.

[27] Je proto naprosto zarážející, že v nyní napadeném usnesení krajský soud svůj vlastní právní názor ignoroval a bez jakéhokoliv odůvodnění opsal závěry desátého senátu ve věci sp. zn. 10 As 97/2014, které jsou přesně opačné, resp. jeho předcházející závěry výslovně popírají. Skutečnost, že tak krajský soud učinil vědomě, je zřejmá, neboť stěžovatelka proti postupu žalovaného, který se dle jejího přesvědčení neřídil závazným právním názorem soudu v této konkrétní věci, v žalobě (část II A) brojila a uváděla ke svým tvrzením celou

řadu argumentů. Soud však její argumentaci ignoroval a bez jakéhokoliv odůvodnění přejal zcela opačné závěry desátého senátu. Takový postup soudu je v právním státě zcela nepřijatelný.

[28] K vázanosti soudu vlastními rozhodnutími a souvisejícím principem předvídatelnosti soudního rozhodování se opakovaně vyjádřil Ústavní soud. V nálezu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 1688/10, ÚS např. judikoval, že: „*Kasační rozhodnutí odvolacího soudu bylo přijato ve formě usnesení. Podle ustanovení § 170 o. s. ř. je soud vázán usnesením, jakmile je vyhlásil, popř. jakmile bylo doručeno, anebo není-li nutno je doručovat, jakmile bylo vyhotoveno; výjimku tvoří jen ta usnesení, jimiž se upravuje vedení řízení (§ 170 odst. 2 o. s. ř.), o nichž nemůže být v posuzovaném případě řeč. Tato vázanost se, inter alia, projevuje též v tom, že tentýž odvolací soud je povinen respektovat právní názor, který v téže věci vyslovil dříve, přičemž jediným relevantním důvodem odchýlení se od něj, odhlédne-li se od kasačního zásahu Nejvyššího soudu doprovázeného závazným právním názorem, může představovat podstatná změna v obsahu skutkového základu, která by zapříčinila vlastní neaplikovatelnost takového dříve vysloveného právního názoru. K takové změně však v projednávané věci zjevně nedošlo. Následné rozhodnutí odvolacího soudu tak bylo pro účastníky řízení nepředvídatelné, a proto překvapivé. K tomu Ústavní soud podotýká, že i kdyby princip vázanosti soudu vlastním rozhodnutím nebyl explicite upraven v zákoně, bylo by lze jeho existenci dovodit z ústavních principů a zásad materiálního právního státu ovládajících fungování moci soudní lato sensu. Ústavní stížností napadený rozsudek odvolacího soudu se vyznačuje svévolí, kterou tudíž nelze v podmínkách existence materiálního právního státu akceptovat*.“

[29] Je nepochybné, že soudní judikatura se postupem času vyvíjí, a to lze v řadě případů považovat za pozitivní. To, co by však změna soudní judikatury neměla navozovat, je nepřehlednost a nepředvídatelnost soudních rozhodnutí a tím způsobený chaos v řadách jejich adresátů. Předvídatelnost práv a soudního rozhodování je jedním ze základních prvků principu právní jistoty, bez jehož respektování si právní stát nelze představit. Pokud měl rozhodující senát za to, že není svým předcházejícím usnesením vázán (např. proto že se nejedná o totožnou věc), byl povinen svůj názor řádně odůvodnit a veškeré žalobní námitky vypořádat.

[30] Kromě výše uvedeného vykazuje napadené usnesení i další deficity odůvodnění. Nejsou z něho patrny žádné vlastní úvahy, které soud k odmítnutí žaloby vedly. Postup soudu, resp. obsah jeho obou usnesení, spíše svědčí o aplikaci zcela nahodile nalezeného rozhodnutí Nejvyššího právního soudu na projednávanou věc, nikoli vlastnímu rozhodovacímu procesu příslušného senátu.

[31] Nejvyššímu správnímu soudu je pochopitelně znám nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, na který žalovaný odkazuje v doplnění svého vyjádření. Tímto nálezem byly potvrzeny závěry desátého senátu ve věci 10 As 97/2014, tj. že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení je materiálně stále závazným stanoviskem přezkoumatelným v soudním řízení správním postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy jako závazný podklad konečného přezkoumávaného rozhodnutí. To však nic nemění na povinnosti krajského soudu své rozhodnutí řádným způsobem odůvodnit a srozumitelným a vyčerpávajícím způsobem se vypořádat s námitkami stěžovatelky napadajícími nedodržení závazného právního názoru soudu v konkrétní věci.

[32] Odůvodnění odmítajícího usnesení stojí pouze na doslovném opisu části odůvodnění rozhodnutí desátého senátu bez jakékoliv vazby na konkrétní žalobní argumentaci. To vše za existence protichůdné judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i zcela absentující úvahy o závaznosti či nezávaznosti právního názoru vyjádřeného v předcházejícím usnesení stejného senátu.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu