

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Ing. F. K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2015, sp. zn. SZ 066423/2015/KUSK REG/MK, čj. 133671/2015/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2017, čj. 45 A 55/2015-37,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím napadeným v tomto řízení zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kostelec nad Černými lesy, stavebního úřadu (dále též "stavební úřad"). Prvostupňový správní orgán tímto rozhodnutím zamítl žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění rekreační chaty na pozemku žalobce, a to s poukazem na negativní závazné stanovisko dotčeného orgánu – Městského úřadu Říčany jako orgánu státní správy lesů – vydané podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon. Negativní stanovisko dotčený orgán odůvodnil tím, že se žalobcova chata měla nacházet v ochranném pásmu lesa ve vzdálenosti bližší než je absolutní výšková bonita okolních stromů.

[2] Krajský soud rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V napadeném rozsudku především upozornil na to, že ve věci již rozhodoval Městský soud v Praze (jako soud místně příslušný podle tehdy platného

§ 7 odst. 2 s. ř. s.), jenž rozsudkem ze dne 19. 11. 2014, čj. 5 A 106/2011-68, zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného, který zamítl odvolání žalobce proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu. Městský soud zrušil předchozí rozhodnutí z důvodu nezákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť dospěl k závěru, že dotčený orgán nedostatečně zohlednil konkrétní skutkové okolnosti případu a legitimní očekávání žalobce, že na svém pozemku bude moci postavit rekreační chatu.

[3] Krajský soud v nyní napadeném rozsudku uvedl, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s., neboť nerespektovaly závazný právní názor městského soudu. Žalovaný měl možnost podat proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, což neučinil. Za takové situace nemohl nejen žalovaný, ale ani městský úřad či dotčený orgán s názorem městského soudu polemizovat. Podle tohoto názoru žalobci svědčí legitimní očekávání, že na svém pozemku bude moci umístit objekt rekreačního bydlení, a ochrana tohoto očekávání za daného skutkového stavu převážila nad zájmem na preventivní vyloučení ohrožení lesa.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud pominul legitimní očekávání žalobce, že závazné stanovisko dotčeného orgánu bude respektovat stav věci. Legitimní očekávání žalobce neobsahuje totiž pouze očekávání, že bude o stejných věcech rozhodováno stejně, ale také očekávání, že dotčený orgán ochrání jeho majetkové zájmy před ohrožujícími vlivy lesa. Tuto otázku krajský soud nevzal v potaz. Nejméně posledních 15 let se s větší četností vyskytují vichřice a přepadové větry, ohrožení bezpečnosti osob a staveb je proto také četnější. Orgány státní správy lesů musí být z toho důvodu obezřetnější při udělování souhlasu k umístění staveb v ochranném pásmu lesa. Orgán státní správy lesů nesmí vydat závazné stanovisko porušující právní předpisy a skutkové okolnosti v konkrétní věci. Důvodem pro porušení těchto kritérií není ani bezproblémová existence staveb sousedících s žalobcovým pozemkem, jež jsou také v ochranném pásmu lesa.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud srozumitelně a přezkoumatelně odůvodnil svůj právní názor. Stěžovatel v kasační stížnosti nepřípustně polemizuje se závazným právním názorem městského soudu, který krajský soud přejal a ztotožnil se s ním. Stěžovatel měl povinnost respektovat právní názor městského soudu a to, že tak neučinil, je projevem libovůle. V doplnění svého vyjádření žalobce uvedl, že i po nabytí právní moci rozsudku krajského soudu stěžovatel odmítá konat ve věci další kroky a názor městského a krajského soudu nadále nerespektuje. Ačkoliv stěžovatel nespojil se svou kasační stížností návrh na přiznání odkladného účinku, je ve věci nadále nečinný a žalobci k jeho podnětu písemně sdělil, že z důvodu podání kasační stížnosti nebude do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu činit žádné kroky.

[7] Stěžovatel v replice k vyjádření žalobce obsáhle citoval z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2017, čj. 46 A 117/2015-60 (tj. ve věci jiného účastníka), a uvedl,

že na úvahách o preventivní opatrnosti orgánu státní správy lesů, kterou správně popsal v tomto rozsudku krajský soud, založil své napadené rozhodnutí. Žalobce ve své duplice uvedl, že replika nevyvrací argumenty uvedené v jeho předchozím vyjádření, ani na něj nijak nereaguje. Citace z nesouvisejícího rozsudku krajského soudu je pouze snaha stěžovatele zpochybnit závazný názor městského soudu v původním rozsudku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a splňuje zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností.

[9] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Z rozsudku krajského soudu je zcela zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak hodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil. Krajský soud přezkoumatelně objasnil, v čem spatřuje nezákonnost rozhodnutí stěžovatele a závazného stanoviska dotčeného orgánu. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163, a ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30).

[10] Vzhledem k přezkoumatelnosti napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval ostatními kasačními námitkami stěžovatele. Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel se ve své kasační stížnosti nijak nevypořádal s nejdůležitějším důvodem, pro který krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil. Tím byla skutečnost, že se správní orgány neřídily závazným právním názorem městského soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku městského soudu v téže věci.

[11] Městský soud původní rozhodnutí stěžovatele zrušil z důvodu nezákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu. V rozsudku uvedl, že správní orgány nevzaly v potaz, že ačkoliv na sousedních pozemcích stojí již mnoho let chaty v obdobné vzdálenosti od lesa, jako měla stát chata žalobce, k poškození chat nedošlo, les nebyl nijak ohrožen a nebylo ani nutné přijímat opatření podle § 22 lesního zákona. Žalobce byl o možnosti postavit na svém pozemku rekreační chatu opakovaně ujišťován ze strany správních orgánů. S ohledem na konkrétní okolnosti případu městský soud shledal existenci legitimního očekávání žalobce. Městský soud proto rozhodnutí zrušil a uvedl, že „[p]*rávním názorem soudu bude v novém řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) nejen žalovaný, ale také dotčený orgán, který bude při opětovném přezkoumávání závazného stanoviska v odvolacím řízení dbát na to, aby byl ve věci řádně zjištěn skutkový stav – tedy aby byly zhodnoceny konkrétní poměry žalobcova pozemku a sousedícího lesního pozemku a aby bylo přihlédnuto k dosavadnímu mnohaletému nerušenému užívání sousedních pozemků, na nichž také stojí rekreační chaty*“ (zvýraznění doplněno NSS).

[12] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. platí, že *právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.* Pro správní orgány jsou závazné všechny právní názory týkající se projednávané věci, které krajský (městský) soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil (viz Potěšil, L., Šimíček, V., a kol.:

Soudní řád správní, Leges, 2014, § 78). Nutnost respektovat závazný právní názor vyslovený správním soudem ve zrušujícím rozsudku plyne z ústavních zásad, explicitní zákonné dikce i konstantní judikatury správních soudů. Nerespektování závazného právního názoru má bez dalšího za následek zrušení nového rozhodnutí pro nezákonnost (srov. již nálezy prvorepublikového NSS ze dne 23. 12. 1936, Boh. A. č. 17.246/36, a ze dne 9. 12. 1937, Boh. A. č. 14.004/37, z novější judikatury pak např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 5. 1998, sp. zn. 7 A 56/1997, publikovaný v SJS pod č. 477/1999, nebo rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002- 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Vázanost právním názorem je oslabena pouze výjimečně, a to typicky v případě nových skutkových zjištění, změně právní úpravy nebo překonání předešlého právního názoru judikaturou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2004, čj. 5 A 110/2002-25, č. 442/2005 Sb. NSS, ze dne 18. 6. 2004, čj. 2 Ads 16/2003-56, č. 352/2004 Sb. NSS, a ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 31/2016-36). V posuzovaném případě však stěžovatel nedospěl k jiným skutkovým zjištěním, ani nedošlo ke změně právní úpravy nebo judikatury.

[13] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel, správní orgán prvního stupně, ani dotčený orgán závazný právní názor městského soudu nerespektovali. V novém negativním závazném stanovisku dotčený orgán uvedl obsahově shodné důvody jako ve stanovisku prvním, přestože je soud odmítl. Nad rámec těchto důvodů dále uvedl, že „*odmítá domněnku Městského soudu v Praze, že správní orgán rozhodoval bez dostatečné znalosti skutkového stavu a nevzal v potaz stavby na sousedních pozemcích*“. Městský soud však v původním rozsudku srozumitelně a jednoznačně posoudil konkrétní situaci žalobce a zavázal správní orgán k zohlednění legitimního očekávání žalobce a obdobných případů na sousedních pozemcích i jinde v okolí, a to ve prospěch žalobce. Správní orgány tuto svou povinnost zcela ignorovaly a závazný názor městského soudu dokonce výslovně odmítly. Takový postup je ovšem v právním státě nepřípustný a hraničící s protiústavní libovůlí správních orgánů. Právní názor správního soudu ve zrušujícím rozsudku je závazným posouzením konkrétního případu, které správní orgány musí respektovat (obdobně již citovaný rozsudek NSS publ. pod č. 442/2005 Sb. NSS). Princip kasační závaznosti není samoúčelný, jeho smyslem je rychlost a hospodárnost řízení, a zejména právní jistota účastníků. Případný nesouhlas správních orgánů se závěry správního soudu je ve vztahu k jejich vázanosti těmito závěry irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 74/2017-28, který vyslovil obdobné závěry k vázanosti krajského soudu právními závěry či skutkovým hodnocením NSS vyslovenými ve zrušujícím rozsudku).

[14] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani nynější snaha stěžovatele předestřít argumenty proti závaznému právnímu názoru městského soudu. Rozsudek městského soudu je pravomocný, stěžovatel nevyužil možnosti polemizovat s jeho závěry v řízení o kasační stížnosti. Nemůže tak činit až v kasační stížnosti směřující proti dalšímu zrušujícímu rozsudku krajského soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2016, čj. 9 As 201/2015-34). Nad rámec toho pak Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace stěžovatele střetem dvou legitimních očekávání by ani nebyla způsobilá závazný právní názor zvrátit. Je samozřejmě povinností správních orgánů rozhodovat podle zákona, ale v případě svého diskrečního oprávnění musí přihlížet ke všem dotčeným zájmům a v případě žalobce i k jeho legitimnímu očekávání, jak podrobně vyložil krajský soud. Argumentaci ochranou majetkových zájmů žalobce pak považuje Nejvyšší správní soud za

alibistickou, neboť je to především stěžovatel a dotčený orgán, kdo již řadu let znemožňují žalobci postupovat v souladu s jeho majetkovými zájmy, které žalobce explicitně vyjádřil žádostí o rozhodnutí o umístění stavby.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvedl, že za posledních nejméně 15 let došlo k nárůstu četnosti vichřic a přepadových větrů, což vedlo orgány státní správy lesů ke změně (zpřísnění) dosud zavedené praxe v tom smyslu, že jsou opatrnější při posuzování staveb v ochranném pásmu lesa. Tyto skutečnosti však stěžovatel sdělil poprvé až v kasační stížnosti. O tyto důvody nebylo opřeno závazné stanovisko ani prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu. Jestliže uvedené údaje správní orgány nepoužily pro odůvodnění napadených rozhodnutí, přestože se evidentně nejedná o nové skutečnosti, nelze jimi úspěšně argumentovat na samém konci soudního přezkumu. Žalobce je neměl možnost zpochybnit a nebyly tedy předmětem posouzení krajského soudu. Nejvyšší správní soud tuto námitku vyhodnotil v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jako nepřípustnou.

[16] Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za důležité zdůraznit, že posouzení krajského soudu (i městského soudu v předchozím rozsudku) se týká konkrétních skutkových okolností žalobcova případu, které ve svém souhrnu založily legitimní očekávání. Existence legitimního očekávání je vždy nutně vázána na individuální případ a krajský soud (ani městský soud) nezaložily svým rozhodnutím žádné obecné pravidlo posuzování dopadů staveb na zájmy chráněné lesním zákonem v rámci vydávání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 lesního zákona. Obavy stěžovatele vyplývající z jeho podání jsou v tomto ohledu neopodstatněné.

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud správně posoudil povinnost správních orgánů vázanosti právním názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku správního soudu, a v souvislosti s tím existenci legitimního očekávání žalobce, nezákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu i rozhodnutí stěžovatele. Správní orgány v řízení hrubě porušily svoji povinnost podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se připojuje k pokynu krajského soudu, aby se správní orgány seznámily s tímto rozsudkem i rozsudky předchozími a v dalším řízení respektovaly závazný právní názor správních soudů. S výhradou zjištění nových skutkových okolností, je nutné případ žalobce posoudit tak, že jeho legitimní očekávání, že na svém pozemku bude moct umístit chatu, je silnější než zájmy chráněné v rámci preventivní opatrnosti správních orgánů ve vztahu k ochraně lesa.

[18] Nad rámec výše uvedeného posouzení kasační stížnosti pak NSS připomíná, že veřejná správa je v moderním demokratickém právním státě především službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 s. ř.), se kterou je spojena i zásada užitečnosti a vstřícnosti veřejné správy. Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře (§ 2 odst. 3 s. ř.) a vyřizuje věci bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 s. ř.). Nerespektování závazného právního názoru správního soudu (stejně jako nečinnost správních orgánů) může být navíc při splnění zákonných požadavků nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem [srov. přiměřeně rozsudek NS ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009, a stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, č. 58/2011, část IV písm. c)].

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, Nejvyšší správní soud při přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu nezjistil nedostatky, ke kterým by byl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[20] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, NSS náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jejich náhradu neuplatňoval.

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

V Brně dne 8. března 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu