

Závazná stanoviska nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu

Jana Hůlková

Otázkou možného soudního přezkumu souhlasů vydávaných podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se již několikrát zabýval Nejvyšší správní soud, potažmo jeho zvláštní senát. Jeho právní stanoviska byla v dané problematice dlouhodobě rozporná. Lze to vyčíst z několika rozhodnutí. Cílem článku je poukázat na vývoj právních postojů v dané otázce a poslední právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Vývoj právních názorů v judikatuře Nejvyššího správního soudu v otázce soudního přezkumu souhlasů a závazných stanovisek vydávaných podle zákona č. 114/1992 Sb.

V usnesení ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 A 172/2002-38 došel Nejvyšší správní soud (NSS) k závěru, že samostatný soudní přezkum udělení nebo neudělení souhlasu podle § 44 odst. 1 ZOPK ve znění účinném do 31. 12. 2002 (právní stav relevantní ke dni podané žádosti o souhlas v předmětném správním řízení) možný není. NSS své tvrzení odůvodnil tím, že tento typ souhlasu spadá do kompetenční vyluky ve smyslu § 70 písm. a) zákona 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.)¹, a tudíž jde o úkon správního orgánu, který není z hlediska absence materiální stránky aktu správním rozhodnutím. K tomuto závěru došel přesto, že z hlediska formálních kritérií se u tohoto typu souhlasu jedná o individuální správní akt, vydaný ve správním řízení. NSS dále konstatoval, že souhlasem podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) nedochází k zásahu do hmotných práv žadatele a nejsou mu tímto souhlasem založena žádná práva nebo povinnosti. Tyto jsou mu založeny až samotným konečným povolením. Souhlas orgánu ochrany přírody má povahu pouze tzv. subsumovaného správního aktu a je podkladem pro konečné rozhodnutí, např. stavební nebo vodoprávní.

Naproti tomu NSS konstatoval v rozsudku ze dne 24. 10. 2006, č. j. 2 As 51/2005-34, že rozhodnutí o neudělení souhlasu k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 ZOPK ve znění ke dni vydání správního rozhodnutí podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví a nedopadá na něj kompetenční vyluka podle § 70 písm. b) s. ř. s.², tj. není úkonem předběžné povahy. Mezi hlavní atributy citované vyluky se řadí předběžnost nebo dočasnost rozhodnutí a v tomto případě NSS dovodil, že v daném případě ve vztahu k předmětu posuzování (zásahu do krajinného rázu) jde o rozhodnutí konečné s přímými účinky do právní sféry žadatele. NSS dále poukazuje na to, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv vyluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tedy ve prospěch soudního přezkumu. Opačný přístup by mohl být posuzován jako odepření spravedlnosti – *denegatio iustitiae*. Stejný právní názor vyslovil NSS také v rozsudku ze dne 12. 5. 2004, č. j. 3 As 53/2003-61.

Z důvodu vzájemného rozporu zaujatých právních názorů byla předložena právní otázka soudního přezkumu závazných stanovisek ve formě souhlasů, potažmo nesouhlasů rozšířenému senátu NSS ve smyslu § 16 a násl. s. ř. s.

Ve svém usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 vyslovil rozšířený senát NSS právní závěr, že „závazné 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. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. 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.“ V posuzovaném případě se vycházelo z právního stavu za doby účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, tj. před účinností zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Předmětem soudního sporu byla právní povaha souhlasu podle § 44 odst. 1 ZOPK ve znění účinném do 27. 4. 2004.

Poslední právní závěr Nejvyššího správního soudu, který v rozšířeném senátě rozhodl o tom, že závazná stanoviska podle § 149 správního řádu nejsou samostatně soudně přezkoumatelná

V soudní při mezi žalobcem Větrná energie Morava, s. r. o., proti žalovanému Městskému úřadu Bruntál za účasti dalších osob zúčastněných na řízení (dvou občanských sdružení) vyvstala opětovně otázka aplikovatelnosti právních závěrů shora citovaného

¹ Ust. § 70 odst. 1 s. ř. s. zní: „Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolení, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolení nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.“

² Viz pozn. č. 1

stanoviska rozšířeného senátu NSS z roku 2008 v souvislosti s novou právní úpravou uvedenou v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu (s účinností od 1. 1. 2006). Jádrem sporu bylo nesouhlasné závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 ZOPK týkající se stavby „Větrný park Rudná pod Pradědem“. Krajský soud v Ostravě žalobu odmítl s odůvodněním, že závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 ZOPK je podmiňujícím správním aktem správního orgánu, který nepodléhá soudnímu přezkumu. Soud dále zdůvodnil, že závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu NSS nejsou aplikovatelné na předmět sporu, neboť věc byla posuzována za jiného právního stavu, tj. před účinností zákona č. 500/2004 Sb. Žalobce podal proti usnesení o odmítnutí kasační stížnost.

Důvodem předložení otázky možnosti soudního přezkumu závazných stanovisek podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb. k posouzení rozšířenému senátu NSS byly opět opakované neshody v právních závěrech různých senátů NSS.

Sedmý senát NSS ve svém rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52 došel k závěru, že právní úprava závazných stanovisek podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb. není vyřazena ze soudního přezkumu. Svůj názor opřel o nutný restriktivní výklad kompetenčních vyluk podle § 70 písm. a) s. ř. s. a dále o myšlenku, že přezkum správních aktů je právně regulován zcela autonomně v soudním řádu správním (arg. § 65 odst. 1 s. ř. s.³) a právní úprava popsaná v § 149 správního řádu žádným způsobem neomezuje aplikaci soudního přezkumu závazných stanovisek. V posuzovaném případě bylo předmětem sporu závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Oproti tomu odlišný právní závěr učinil druhý senát NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009-65. Tento senát konstatoval, že podle „platné právní úpravy podléhá samostatnému soudnímu přezkumu závazné stanovisko pouze v případě, kdy tak stanoví zvláštní zákon

ve vztahu k správnímu řádu“. Předmětem sporu bylo závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 zákona ZOPK, vydané na základě žádosti o vydání souhlasu podle citovaného ustanovení dne 19. 3. 2007, přičemž podle § 90 odst. 1 ZOPK, ve znění účinném od 1. 1. 2007, platilo, že „*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*“.

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113 o tom, že závazná stanoviska podle § 149 správního řádu nejsou samostatně soudně přezkoumatelná.

Rozšířený senát NSS konstatoval, že ačkoli jde o rozdílné typy závazných stanovisek (viz výše § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb. a § 12 odst. 2 ZOPK), je jejich účel a fungování jako podkladových rozhodnutí obdobný. **Svůj závěr opřel o tvrzení, že existuje rozdíl mezi právním pojetím závazného stanoviska podle legislativní úpravy regulované zákonem č. 71/1967 Sb. a zákonem č. 500/2004 Sb., konkrétně § 149.** Ust. § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. 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 orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány*“, nadto obsahuje citované ustanovení v odst. 5 i zvláštní mechanismus přezkumu závazných stanovisek. Přesto, že zákon č. 500/2004 Sb. závazné stanovisko definoval, terminologicky ho nerozlišil z hlediska jeho formy od správního rozhodnutí podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb. Dikci formy stanovuje od 1. 1. 2007 (účinnost zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění) až jednotlivý

složkový zákon (zákon o státní památkové péči, ZOPK a další). Naproti tomu zákon č. 71/1967 Sb. neobsahoval ustanovení o vydávání a přezkumu závazných stanovisek.

Zcela rozhodným kritériem pro užití formy správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska je to, zda se v dané věci jedná o konečný správní akt, nebo jde o podmiňující úkon, tj. podklad pro jiné finální rozhodnutí. Nepodstatné je formální označení aktu v zákoně, určující je, zda daný správní akt *zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti subjektu* (tzv. materiální hledisko rozhodnutí). Z hlediska soudního přezkumu správního aktu je pak rozhodné hledisko uvedené v § 65 s. ř. s. Závazné stanovisko podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb. je přezkoumatelné až v rámci soudního přezkumu finálního rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s.⁴

Z tohoto důvodu došlo k „revizi“ právního závěru rozšířeného senátu NSS, který konstatuje, že došlo k podstatné změně právní úpravy jako celku (přijetím zákona č. 500/2004 Sb. a novelizací tzv. složkových zákonů) a tato změna mohla mít vliv, potažmo měla na samotné posouzení přezkoumatelnosti závazného stanoviska. Z tohoto důvodu rozšířený senát NSS nyní konstatuje, že závěry uvedené v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 nejsou přímo aplikovatelné na právní věci regulované již zákonem č. 500/2004 Sb.

S nejnovějším právním závěrem rozšířeného senátu NSS se lze plně ztotožnit. Jedním z efektů závazných stanovisek vydávaných podle nového správního řádu z roku 2004 jako podkladových aktů bylo také zvýšení efektivity výkonu státní správy. Samostatný soudní přezkum závazných stanovisek se tak vymykal původní koncepci tohoto právního institutu.

Všechna uvedená judikatura je k dispozici na www.nssoud.cz.

Autorka pracuje v Sekci ochrany přírody a krajiny AOPK ČR

³ Ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. zní: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“

⁴ Ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. zní: „*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.*“

SUMMARY

Hůlková J.: Binding Expert Opinions Cannot Be Legally Reviewed

The Supreme Administrative Court of the Czech Republic repeatedly dealt with the issue whether binding expert opinions can be legally reviewed. In 2008, the Court concluded that the binding expert opin-

ions issued pursuant to Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later, cannot be reviewed by a court. Nevertheless at that time the administrative rules entering in force in 1967 had been in force. In August 2011, the Court decided that the binding expert opinions issued pursuant to the new administrative rules (2004) cannot be individually reviewed by a court. The decision was explained by the substantial changes in the legal provision by adopting the new administrative rules and by consequent amendment to the laws covering the particular components of the environment.