

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje Davida Uhlíře, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti společnosti **Office Park Šantovka, s. r. o.**, se sídlem v Praze, Washingtonova 1624/5, zastoupené Mgr. Rostislavem Pekařem, advokátem se sídlem v Praze, Václavské náměstí 813/57, adresa pro doručování Squire Patton Boggs, v. o. s., advokátní kancelář, se sídlem tamtéž, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 97/2014-127 ze dne 8. července 2015 a usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 39/2014-44 ze dne 10. dubna 2014, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě** jako účastníků řízení a **Krajského úřadu Olomouckého kraje**, zastoupeného JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem v Olomouci, Riegrova 12, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Stěžovatelka podala společně s dalšími osobami žádost o vydání závazného stanoviska podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči ve věci umístění novostavby Šantovka Tower. Magistrát města Olomouce na základě této žádosti vydal pro účely řízení o umístění stavby závazné stanovisko, podle něhož bylo umístění stavby na území ochranného památkového pásma městské památkové rezervace města Olomouce z hlediska zájmů státní památkové péče za určených podmínek přípustné. Krajský úřad Olomouckého kraje následně obdržel podnět Národního památkového ústavu k přezkoumání uvedeného závazného stanoviska. V následném přezkumném řízení dospěl krajský úřad k závěru, že závazné stanovisko trpí vadami způsobujícími jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost, a pro tyto vady je zrušil.

2. Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska stěžovatelka napadla správní žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji usnesením uvedeným v záhlaví tohoto nálezu odmítl. Krajský soud odkázal na právní názor vyjádřený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011, publ. pod č. 2434/2011 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že nejde o rozhodnutí samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

3. Usnesení krajského soudu stěžovatelka napadla kasační stížností. V ní mimo jiné uvedla důvody, pro které nesouhlasí se závěry výše uvedeného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009-113. Dále též na svou

podporu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2014-69 ze dne 23. 5. 2014, podle něhož je rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení přímo přezkoumatelné v řízení před správními soudy. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Uvedl, že stěžovatelka může být na svých právech zkrácena teprve vydáním konečného rozhodnutí v řízení o umístění stavby, nikoliv zrušením závazného stanoviska jako podkladového aktu pro toto rozhodnutí, neboť samotné závazné stanovisko i rozhodnutí o jeho zrušení stěžovatelce nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Nejvyšší správní soud výslovně odmítl názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, jehož se stěžovatelka dovolávala. S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 a rozsudek č. j. 4 As 241/2014-30 ze dne 19. 2. 2015, publ. pod č. 3214/2015 Sb. NSS, soud označil rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 za ojedinělé vybočení v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, od kterého je možné se odchýlit i bez předložení věci rozšířenému senátu.

4. Proti rozhodnutím krajského a Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní stížností, neboť se domnívala, že jimi došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces, práva na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy a práva na zákonného soudce zaručených čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“).

5. Porušení práva na zákonného soudce stěžovatelka spatřovala v tom, že se rozhodující 10. senát Nejvyššího správního soudu odchýlil od právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, kterým stěžovatelka rozsáhle argumentovala, aniž by věc předložil rozšířenému senátu. Povinnost předložit věc tomuto senátu opakovaně potvrdil Ústavní soud, a to i v případě, že již existuje dřívější rozhodnutí rozšířeného senátu, které však přímo neřeší klíčovou otázku. Rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 se nezabýval přípustností samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, toto rozhodnutí tak nemůže být důvodem pro odchýlení se od právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69.

6. Porušení práva na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy se oba soudy dopustily tím, že stěžovatelce odepřely přezkum rozhodnutí krajského úřadu s odkazem na možnost pozdější ochrany proti územnímu rozhodnutí. Přitom zcela pominuly, že zmíněné rozhodnutí krajského úřadu nebude podkladem územního řízení, takže již nikdy nebude moci být předmětem soudního přezkumu. Postup obou soudů byl nepřipustně schematický, neboť posuzovaná věc se od předchozích zásadně lišila právě tím, zda napadené rozhodnutí bude možné následně soudně přezkoumat.

7. Porušení práva na spravedlivý proces stěžovatelka spatřovala v tom, že soud musí pečlivě zdůvodnit, pokud se chystá odchýlit od své předchozí rozhodovací činnosti, tím spíše v případě, že odpírá soudní přezkum rozhodnutí, které v minulosti přezkoumáváno bylo. Nejvyšší správní soud vůbec nezohlednil rozsáhlou argumentaci stěžovatelky, že odepřením přezkumu napadeného rozhodnutí bude jeho přezkum nenávratně vyloučen. Soud se navíc vůbec nevypořádal ani s podrobně vyloženými důvody ve prospěch přezkumu v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, proč nepovažoval argumenty stěžovatelky za důležité pro rozhodnutí.

II.

Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že se ve svém rozhodnutí pečlivě věnoval všem vzneseným námitkám stěžovatelky a stejně tak pečlivě se věnoval i otázce odklonu od právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69. Pro vlastní posouzení věci soud považoval za zásadní, zda lze napadené rozhodnutí krajského úřadu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení je formálně rozhodnutím, materiálně však jde stále o závazné stanovisko, což potvrzuje i odborná literatura. Pokud by bylo závazné stanovisko v přezkumném řízení pouze změněno, nebylo by možné měnící rozhodnutí oddělit od prvotního závazného stanoviska. Závěry soudu vedou nikoliv k vyloučení soudní ochrany, ale pouze k jejímu odsunutí, neboť podle § 75 odst. 2 s. ř. s. lze přezkoumat závazné podklady konečného rozhodnutí právě v řízení o žalobě proti tomuto konečnému rozhodnutí. V tomto ohledu tedy soud nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by byl přezkum napadeného rozhodnutí vyloučen. Popsané odložení soudního přezkumu až do řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí opakovaně výslovně akceptoval i Ústavní soud.

9. K tvrzenému porušení práva na zákonného soudce Nejvyšší správní soud uvedl, že dle jeho názoru jím řešenou otázku již vyřešil rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, přičemž nepovažoval za sporné, že závěr vyslovený rozšířeným senátem se vztahuje nejen na závazná stanoviska jako taková, ale též na rozhodnutí vydaná o těchto závazných stanoviscích v přezkumném řízení. Tento názor byl vyjádřen mimo jiné též v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 64/2012-21 ze dne 20. 3. 2013. Právě od tohoto rozhodnutí se odchýlil rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69, jehož se stěžovatelka v řízení před Nejvyšším správním soudem dovolávala. Toto odchýlení 4. senátu bylo podrobena diskusi i v rámci tzv. sbírkového pléna Nejvyššího správního soudu, což vyústilo v rozhodnutí o nepublikaci tohoto rozsudku. Rozhodující 4. senát se s kritikou pléna soudu ztotožnil a změnil svůj přístup právě v rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30, na který Nejvyšší správní soud odkázal pro podporu svého názoru v rozhodnutí napadeném ústavní stížností. Podle názoru soudu je tedy možné stěžovatelkou odkazovaný rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 důvodně považovat za ojedinělý exces, který nevychází z jinak ustálené a nesporné rozhodovací činnosti soudu. Účastníci řízení tak nemohli být vystaveni nejistotě, jakým způsobem bude sporná otázka rozhodnuta. Za této situace by formálně možné předložení věci rozšířenému senátu nevedlo k vyřešení názorového rozporu mezi senáty Nejvyššího správního soudu, neboť ten již nebyl dán. Z uvedených důvodů soud navrhl, aby Ústavní soud v projednávané věci ústavní stížnost odmítl, případně ji zamítl.

10. Krajský soud v Ostravě ve svém vyjádření sdělil, že se nebude vyjadřovat k argumentaci stěžovatelky směřující především proti postupu a rozsudku Nejvyššího správního soudu.

11. Krajský úřad Olomouckého kraje uvedl, že v projednávané věci nebyl 10. senát Nejvyššího správního soudu povinen věc předložit rozšířenému senátu. Závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 mají přednost před právním názorem vyjádřeným v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, nadto Nejvyšší správní soud příležitostně vysvětlil, že tento rozsudek představuje ojedinělý exces. Soud se tak dostatečně vypořádal se svou povinností využít postupu podle § 17 s. ř. s. Správný

je i závěr soudů v tom, že z přímého soudního přezkumu je vyloučeno nejen závazné stanovisko, ale též rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Žádný z těchto správních aktů nesplňuje požadavky § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť žádný z nich nemá samostatně vliv na práva a povinnosti stěžovatelky. Nejde tedy o správní akty přezkoumatelné samostatně, ale teprve v rámci přezkumu konečného územního rozhodnutí jako subsumované správní akty. Není tedy žádný důvod rozlišovat mezi rozhodnutími vydanými v přezkumném řízení s různými výroky (potvrzujícím, měnícím, rušícím) jen na základě toho, zda se to které rozhodnutí může stát předmětem následného soudního přezkumu. Konečné závazné stanovisko vydané po zrušení toho předcházejícího může být soudně přezkoumáno podle § 75 odst. 2 s. ř. s., soudní ochrana podle čl. 36 odst. 2 Listiny tak zůstává zachována. K tvrzenému porušení práva na spravedlivý proces krajský úřad uvedl, že Nejvyšší správní soud své rozhodnutí odůvodnil přiměřeně věci. Skutečnost, že na rozsáhlou argumentaci stěžovatelky nereagoval obdobně rozsáhlým odůvodněním, neznamená, že by soud své rozhodnutí neodůvodnil řádně.

12. Stěžovatelka v replice uvedla, že jak soud, tak krajský úřad stále nedůvodně tvrdí, že přezkum rozhodnutí krajského úřadu není vyloučen, ale bude možný v rámci soudního přezkumu navazujícího územního rozhodnutí. Oba orgány ignorují, že toto rozhodnutí se nestane podkladem pro vydání rozhodnutí v žádném navazujícím řízení. Takovým podkladem může být pouze nové závazné stanovisko, protože bez něj nelze navazující řízení zahájit. Oba orgány tak nevysvětlují, jakým konkrétním způsobem by se rušící rozhodnutí krajského úřadu mohlo stát podkladem pro vydání navazujícího rozhodnutí, které by se následně stalo předmětem soudního přezkumu. Tvrzenou změnu názoru 4. senátu Nejvyšší správní soud nedoložil, navíc nijak neodůvodnil, jak by tato změna mohla zbavit 10. senát povinnosti postupovat podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30 vyjádřil k rozhodnutím o potvrzení či změně závazného stanoviska v přezkumném řízení, ne k rozhodnutí o jeho zrušení. Nejde tedy o změnu názoru 4. senátu, jak soud uvádí. Nadto je jedinou zákonem předvídanou výjimkou z povinnosti předložit věc rozšířenému senátu vydání stanoviska Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 2 s. ř. s.). Neformální diskuse uvnitř soudu či změna názoru senátu, který původní názor vyjádřil, nejsou zákonným důvodem pro nepředložení věci rozšířenému senátu. Tímto důvodem nemůže být ani rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, které se vyjadřovalo pouze k otázce přezkumu závazných stanovisek. Nemohlo tedy bránit 4. senátu, aby v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69 vyjádřil právní názor v související otázce přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska

III.

Formální předpoklady projednání návrhu

13. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou (byla účastníkem řízení před obecnými soudy), a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Při posuzování přípustnosti Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka proti napadeným rozhodnutím již nemá k dispozici žádný procesní prostředek k ochraně práva (kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu využila a vůči rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žádný opravný prostředek nemá).

14. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci plně postačovala písemná vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání.

IV.

Vlastní posouzení

15. Ústavní soud se přednostně zabýval námitkou porušení práva na zákonného soudce, která byla jádrem stížní argumentace. Pokud by totiž napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydal nezákonný soudce (nepříslušný senát), nemělo by z hlediska ekonomie řízení a subsidiarity ústavní stížnosti význam, aby Ústavní soud dále hodnotil, zda tento nezákonný soudce (a před ním krajský soud) při svém rozhodování pochybil i z hlediska dalších ústavně zaručených práv stěžovatelky [srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 738/09 ze dne 11. 9. 2009 (N 201/54 SbNU 497), odst. 25–28].

16. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací účastníků řízení, vedlejšího účastníka a s obsahem soudních spisů obou správních soudů, dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

Právo na zákonného soudce – obecná východiska

17. Právo na zákonného soudce je významnou systémovou pojistkou, zaručující nezávislost soudů. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny, podle něhož „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.“ Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, korupce, svévole a jiné nežádoucí vlivy. Toto právo však není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu ani pouhým zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce, jakož i stanovením počtu soudců (přisedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy České republiky. Není vyčerpáno ani požadavkem dalším, a to vyloučením soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti. Toto právo totiž představuje zcela neopominutelnou podmínku řádného výkonu té části státní moci, která soudům byla ústavně svěřena. Zásada zákonného soudce tak na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy, a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců *ad hoc* (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015, sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996, N 15/5 SbNU 101 anebo sp. zn. III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999, N 11/13 SbNU 71).

18. Mezi dílčí složky práva na zákonného soudce patří i povinnost senátu vrcholného soudu předložit věc jinému, zákonem předvídanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem posud zastáván. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povoláné i k sjednocování judikatury nižších soudů, je totiž jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování.

To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Soudy jsou povinny přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak. Vyložené zásady je nutno zvlášť důsledně dodržovat tehdy, je-li důsledkem změny judikatury byť jen dočasné odepření soudního přezkumu takového rozhodnutí, které v minulosti soudně přezkoumáváno bylo [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 (N 68/45 SbNU 107) či nález sp. zn. IV. ÚS 1882/07 ze dne 19. 6. 2008 (N 112/49 SbNU 613)].

19. S povinností předložit věc rozšířenému (velkému) senátu či plénu souvisí otázka, zda jde o povinnost bezvýjimečnou, nebo zda existují možné výjimky. Kromě výjimek výslovně zákonem stanovených (srov. § 17 odst. 2 s. ř. s. a § 20 odst. 3 zákona o soudech a soudcích), lze uvažovat i o ústavně souladných výjimkách dotvořených judikatorně. Mezi tyto výjimky patří např. absence povinnosti předložit věc rozšířenému či velkému senátu v případě, že se rozhodující senát odchyluje od dosavadní judikatury soudu na základě závazného právního názoru vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu (ve vztahu k NSS srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 35/2008-56 ze dne 28. 7. 2009, publ. pod č. 1948/2009 Sb. NSS, odst. 5, ve vztahu k NS srov. nález sp. zn. IV. ÚS 402/15 ze dne 8. 6. 2015, odst. 34).

20. Kvalitativně odlišná situace nastává tehdy, kdy byl právní názor sjednocujícího tělesa již vyjádřen, ale následně nebyl respektován některým z rozhodujících senátů. Při přísném trvání na požadavku věc předložit ke sjednocení by takový rozpor bez dalšího vedl k povinnosti kterékoliv dalšího rozhodujícího senátu předložit věc opět ke sjednocení [nemohl by totiž ve věci sám rozhodnout, aniž by se odchýlil od již dříve vyjádřeného právního názoru buď sjednocujícího tělesa, anebo (malého) soudního senátu]. Je zřejmé, že takový postup by byl ryze formální tam, kde nerespektování názoru rozšířeného či velkého senátu bylo způsobeno např. opomenutím či zjevným nepochopením ze strany rozhodujícího malého senátu. Řízení před sjednocujícím tělesem totiž nepřináší pouze výnosy (předvídatelnost a bezrozpornost rozhodování), ale též nezanedbatelné náklady (prodloužení délky řízení, zvýšené využití omezených personálních zdrojů). Z toho důvodu Ústavní soud považuje za ústavně přijatelné, pokud se v naznačených případech rozhodující senát přímo přikloní k rozhodnutí sjednocujícího tělesa a nepředloží věc opětovně k formálnímu sjednocení, přestože tuto výjimku procesní řády výslovně nepředvídají. Prosté opomenutí či zjevné nepochopení by v této souvislosti nemělo být bez dalšího považováno za nový judikatorní rozpor.

21. Při hodnocení právě uvedeného však stále platí, že prvotní povinností rozhodujícího senátu je věc ke sjednocení předložit. Výjimky z této povinnosti je třeba vykládat zdrženlivě a v případě pochybností ve prospěch ochrany ústavně zaručeného práva na zákonného soudce. Nadměrné užívání této výjimky by totiž mohlo vést k (být i neúmyslnému) vyhýbání se povinnosti předložit věc sjednocujícímu tělesu. Přitom není přijatelné, aby se jednotlivé soudní senáty vyhýbaly své povinnosti věc předložit ke sjednocení jen z vlastních subjektivních důvodů, razily vlastní osamocené judikatorní cesty (či spíše štoly) a tím narušovaly předvídatelnost rozhodování

pro účastníky řízení, bránily sjednocování judikatury jako jednoho ze zásadních úkolů vrcholných soudních orgánů (čl. 92 Ústavy České republiky, § 12 s. ř. s. a § 14 zákona o soudech a soudcích), a v konečném důsledku oslabovaly důvěru jednotlivce v právo a jeho soudní ochranu (srov. zejména čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 4 a čl. 90 Ústavy České republiky). Důvodem pro nepředložení věci ke sjednocení se tedy zásadně nesmí stát nesouhlas rozhodujícího senátu s jiným senátem v tom, jak má být rozhodnutí sjednocujícího tělesa vykládáno, tedy nesouhlas s právním názorem přijatým při znalosti tohoto rozhodnutí. Nelze totiž pominout, že pevné přesvědčení jednoho soudního senátu o správnosti vlastního názoru a o zjevném vybočení ze strany jiného senátu se ne vždy potvrdí (srov. např. rozsudek NSS č. j. 7 As 5/2013-38 ze dne 11. 4. 2013 a pozdější usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 85/2012-88 ze dne 14. 7. 2014, publ. pod č. 3110/2014 Sb. NSS, či rozsudek NSS č. j. 1 As 77/2010-95 ze dne 29. 9. 2010 a pozdější rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 8/2011-68 ze dne 30. 7. 2013, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS).

Právo na zákonného soudce v projednávané věci

22. Jak je zřejmé z výše uvedeného shrnutí řízení před správními soudy, stěžovatelka se domáhala soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004 (dále jen „správní řád“). To krajský soud odmítl s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 a na stejné rozhodnutí odkázal i Nejvyšší správní soud. Odmítl přitom následovat názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69, který výslovně označil za „*ojedinělý exces v rozhodovací praxi*“, což doložil odkazem na rozsudek č. j. 4 As 241/2014-30. Při hodnocení toho, zda byly splněny podmínky pro výjimečné nepředložení věci rozšířenému senátu, se Ústavní soud seznámil s obsahem všech těchto rozhodnutí, stejně tak jako s obsahem rozsudku č. j. 6 As 64/2012-21 ze dne 20. 3. 2013, na nějž Nejvyšší správní soud odkázal ve svém vyjádření.

23. V rozsudku č. j. 2 As 75/2009-113 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Soudním přezkumem rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení se rozšířený senát nezabýval.

24. V rozsudku č. j. 6 As 64/2012-21 Nejvyšší správní soud uvedl, že „*jde o posouzení, zda ze soudního přezkumu je vyloučeno nejen závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu, ale i rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu týkající se přezkumu závazného stanoviska ... rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutno vykládat tak, že je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu.*“

25. V rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 je rozhodnutím ve smyslu správního řádu a bez připuštění jeho přímého přezkumu

ve správním soudnictví by toto rozhodnutí nebylo možné soudně přezkoumat vůbec, neboť nebude podkladem pro následně vydané územní rozhodnutí (v tomto ohledu odlišil věc od případného rozhodnutí vydaného na základě odvolání podle § 149 odst. 4 správního řádu). Připomenul výlukou soudního přezkumu závazných stanovisek vyloženou rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, dospěl však k závěru, že se projednávaná věc od věci řešené rozšířeným senátem odlišuje. Doslova uvedl, že *„rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o závazná stanoviska ... zatímco tedy vydaná závazná stanoviska nejsou ve smyslu závěru rozšířeného senátu zdejšího soudu rozhodnutími, rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení rušící nebo měnící závazná stanoviska jsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení (srovnej výše). Taková rozhodnutí pak mají vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného závazného stanoviska zájem nebo dal k jeho vydání podnět, a proto podléhají soudnímu přezkumu.“*

26. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku č. j. 10 As 97/2014-127 tento názor označil za ojedinělé vybočení z rozhodovací činnosti soudu. Uvedl, že *„rozhodnutí vydané dle § 149 odst. 5 správního řádu má z hlediska soudní přezkoumatelnosti ve smyslu § 65 s. ř. s. taktéž povahu závazného stanoviska, neboť opět nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatele. Zrušením závazného stanoviska postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu proto nemůže dojít ke změně právního postavení stěžovatele, resp. k zásahu do jeho právní sféry... Nemá-li závazné stanovisko vliv na právní sféru stěžovatele, pak ani rozhodnutí, kterým bylo zrušeno, takový vliv mít nemůže... Z toho plyne, že ani úkon správního orgánu, byť formálně označený za rozhodnutí (srov. § 149 odst. 5 správního řádu), kterým je toto závazné stanovisko zrušeno, nemůže nabyt ‚vlastnosti‘ správního rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.“* Podle 10. senátu se závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 užijí nejen na závazná stanoviska, ale též na úkony tyto stanoviska měnící, či rušící, což je názor, který soud (konkrétně jeho 4. senát) přijal i v rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30. Stěžovatelkou odkazovaný rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 tedy nebyl v rozhodovací činnosti soudu následován.

27. V rozsudku č. j. 4 As 241/2014-30 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.

28. Na základě těchto zjištění dospěl Ústavní soud k závěru, že neobstojí tvrzení Nejvyššího správního soudu o tom, že rozsudek č. j. 4 As 241/2014-30 potvrzuje odklon soudu od sporného rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69. Lze přisvědčit stěžovateli v tom, že se tyto rozsudky vědomě vyjadřují k odlišné otázce. Rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 se vyjádřil k soudnímu přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 5 správního řádu a výslovně tuto otázku odlišil od soudního přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 4 správního řádu (srov. odst. 23 a 26 tohoto rozsudku). V rozsudku č. j. 4 As 241/2014 se naopak vyjádřil k soudnímu přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 4 správního řádu a výslovně tuto otázku odlišil od soudního přezkumu správního úkonu podle § 149 odst. 5 správního řádu (srov. odst. 14 tohoto rozsudku). Tyto rozsudky se tedy navzájem nepopírají, jak uvádí Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku a ve vyjádření k ústavní stížnosti, ale naopak navzájem doplňují.

29. Přes právě uvedené Ústavní soud neshledal důvodným tvrzení stěžovatelky o porušení jejího práva na zákonného soudce. Lze totiž přisvědčit Nejvyššímu správnímu soudu v tom, že rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 jednak zcela opomenul dříve vydaný rozsudek č. j. 6 As 64/2012-21, jednak se opomenul zabývat tím, zda napadené rozhodnutí naplňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jako jednoho ze základních ustanovení pro přezkum ze strany správních soudů, které bylo základem nejen pro rozsudek rozšířeného senátu ve věci přezkumu závazných stanovisek, ale i řady dalších rozhodnutí rozšířeného senátu (a senátů tříčlenných). Pochyby o rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69 z hlediska závěrů rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 ostatně vyjádřila též odborná literatura (srov. POTĚŠIL Lukáš. Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum. *Právní rozhledy* č. 19/2014, str. 659 a násl.).

30. Rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti dotčené osoby. Toto ustanovení Nejvyšší správní soud vykládá tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (usnesení rozšířeného senátu, č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Byť se současná judikatura Nejvyššího správního soudu přiklání k materiálně-formálnímu chápání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. 17 a 23; č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. 9. 2012, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, odst. 30–33; č. j. 6 As 68/2012-47 ze dne 19. 8. 2014, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS, odst. 36–39, a odst. 29 výše citovaného rozsudku téhož senátu č. j. 8 As 8/2011-68), není pochyb, že rozhodnutí, má-li být přezkoumatelné ve správním soudnictví, musí zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva nebo povinnosti, anebo se alespoň dotýkat právní sféry žalobce (byť citované ustanovení o „právní sféře“ ničeho nepraví). Jde tedy o nezávislý pojem pro potřeby soudního řádu správního, jehož znaky mají být hodnoceny u každého jednotlivého úkonu správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 A 25/2002-42).

31. Stěžovatelkou odkazovaný rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 tato východiska nijak nezohledňuje, naopak svou úvahu zakládá na tom, že (1) rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení je rozhodnutím z hlediska správního řádu, (2) rušící rozhodnutí v přezkumném řízení bývají rozhodnutím z hlediska § 65 odst. 1 s. ř. s., (3) stěžovatelka má zájem na původním kladném stanovisku a (4) stěžovatelka by se jinak nedomohla soudního přezkumu jeho zrušení. Z předchozího odstavce však plyne jednoznačný názor Nejvyššího správního soudu (jeho rozšířeného senátu), že pro potřeby § 65 odst. 1 s. ř. s. není rozhodující, zda jde o rozhodnutí ve smyslu správního řádu (forma správního rozhodnutí ostatně může být ze zákona propůjčena úkonu, který materiálně jeho účinky nemá) a že naplnění podmínek § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba hodnotit v konkrétní věci. Stejně tak není pro potřeby § 65 odst. 1 s. ř. s. bez dalšího významné, že napadené rozhodnutí by jinak nebylo soudem přezkoumáno (soudní řád správní je předpisem obranné povahy, slouží k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k doзору nad každým aktem veřejné správy a jeho přezkumu), nebo že stěžovatelka má na existenci kladného závazného stanoviska zájem (společenský či hospodářský).

32. Z uvedených důvodů Ústavní soud shledal, že rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 se odchytil právního názoru vyjádřeného dříve v rozsudku č. j. 6 As 64/2012-21, aniž by věc předložil rozšířenému senátu, a zároveň opomenul zásadní úvahy k výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s. vyjádřené nejen v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113, ale též v předchozí judikatuře. Pokud 10. senát Nejvyššího správního soudu v pozdější věci výslovně označil rozsudek č. j. 4 As 42/2014-69 jako zjevné vybočení z rozhodovací činnosti soudu, tento závěr přesvědčivě doložil a následně rozhodl v souladu s předchozí judikaturou, nebylo 10. senátu Nejvyššímu správnímu soudu co vytknout, pokud se za této situace výjimečně rozhodl věc nepředložit rozšířenému senátu a ve věci rozhodl sám.

Právo na soudní ochranu a spravedlivý proces

33. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu pro porušení čl. 38 odst. 1 Listiny, zabýval se dále námitkami proti odepření soudní ochrany proti výše opakovaně zmiňovanému rozhodnutí krajského úřadu o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení.

34. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že ten, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Toto ustanovení tedy zaručuje bezvýjimečné poskytnutí soudní ochrany před rozhodnutími orgánů veřejné správy, která se týkají základních práv a svobod. V této souvislosti Ústavní soud již dříve akceptoval závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009-113 o odložení soudního přezkumu závazných stanovisek až do řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/11 ze dne 23. 5. 2013, či usnesení sp. zn. I. ÚS 4040/14 ze dne 30. 6. 2015 k obdobné otázce odložení soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu).

35. V projednávané věci však jde o řešení otázky navazující – odložení či vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Pro uplatnění druhé věty čl. 36 odst. 2 Listiny je zásadní, zda se v případě tohoto rozhodnutí a) skutečně jedná o základní práva a svobody podle Listiny, b) jde o konkrétní základní právo nebo svobodu, nikoli jen o obecný vše postihující pojem (základní práva a svobody jako takové, demokratický řád základních práv a svobod, sociální práva nebo politická práva jako určitou kategorii), c) jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy, d) základních práv a svobod bude skutečně týkat. Dostačuje však, když se rozhodnutí bude týkat základního práva (např. stanovení podrobností, povinností při zachování základních práv a svobod), neboť záruka práva na soudní přezkum je vyjádřena na stupnici *dotýkat se* (popř. zachovávat podle čl. 4 odst. 1 Listiny), *zasahovat* (vstupovat do chráněného prostoru v mezích čl. 4 odst. 2 Listiny) a *porušovat* (přerušovat slovníkem Stadionovy ústavy – § 106), tedy zasahovat způsobem, který je v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny, popř. dalšími již konkretizovanými ústavními zárukami [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/14 ze dne 16. 12. 2014 (14/2015 Sb.), odst. 36, 37, 39].

36. Pro posouzení toho, zda se rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dotýká konkrétních základních práv či svobod stěžovatelky,

je třeba připomenout povahu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Rozšířený senát v rozsudku č. j. 2 As 75/2009-113 uvedl, že tato stanoviska „nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno. ... Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného ‚hlavního‘ řízení. ... Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. ... Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.“ Při značném zjednodušení lze tedy říci, že odložená soudní ochrana je vůči závazným stanoviskům správními soudy poskytována z toho důvodu, že jsou závazným podkladem navazujícího (konečného) rozhodnutí, jehož výrok alespoň z části předurčují a jehož prostřednictvím zasahují do práv a povinností účastníků řízení.

37. Z tvrzení stěžovatelky v projednávané věci však neplyne, jaká konkrétní základní práva či jaké konkrétní svobody podle Listiny mohou být dotčeny rozhodnutím, jenž odstranilo existující závazné stanovisko, jehož zprostředkované účinky se dosud neprojeví, a zároveň závazným způsobem nepředurčilo výrok navazujícího (konečného) rozhodnutí.

38. Pro posouzení stížných námitek je nicméně rozhodující, že Nejvyšší správní soud již v napadeném rozsudku (odst. 24) připustil přezkum rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti navazujícímu (konečnému) rozhodnutí. Nesouhlas stěžovatelky s tímto názorem soudu (který je v její prospěch), vedený toliko v rovině podústavního práva, nemá pro rozhodnutí Ústavního soudu význam. Nejvyšší správní soud dospěl v projednávané věci k jednoznačnému závěru, že § 75 odst. 2 s. ř. s. použít lze, tímto názorem je tak sám vázán (viz výše obecný výklad k právu na zákonného soudce). Dosah druhé věty čl. 36 odst. 2 tedy nebylo třeba řešit.

39. Ve vztahu k odložení přezkumu až do řízení o žalobě proti navazujícímu (konečnému) rozhodnutí Ústavní soud nemá důvod se odchýlit od dříve vyslovených závěrů k přezkumu závazných stanovisek a rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu. Příliš odložený soudní přezkum řízení jako celku může být z hlediska ochrany práv nedostatečný, avšak příliš brzký přezkum jednotlivých částí řízení může ochromit složité souborné rozhodovací postupy v rámci veřejné správy. Pokud při vědomí takového napětí mezi účinnou ochranou práv jednotlivců a účinným rozhodováním ve veřejné správě Nejvyšší správní soud přistoupil k soudnímu přezkumu až ve spojení s navazujícím správním aktem, jímž je rozhodováno o celém předmětu řízení a jímž teprve může dojít k zásahu do práv stěžovatelky, nelze tomu z ústavního hlediska nic vytknout (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/11 a sp. zn. I. ÚS 4040/14, odst. 14).

40. Již výše Ústavní soud také vyložil, že postup Nejvyššího správního soudu byl z hlediska čl. 38 odst. 1 Listiny přijatelný i proto, že jej soud řádně odůvodnil.

Důvodnou tak Ústavní soud neshledal ani námitku porušení práva na spravedlivý proces směřující proti podrobnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V.
Závěr

41. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 97/2014-127 nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky na zákonného soudce, na soudní ochranu a na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Za takového stavu by bylo nadbytečné se podrobně vyjadřovat k napadenému rozsudku krajského soudu. Ústavní soud proto ústavní stížnosti zamítl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jako návrh nedůvodný.

42. Podle § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu platí, že vzniklé náklady si účastníci a vedlejší účastníci hradí sami. Podle § 62 odst. 4 téhož zákona může Ústavní soud v odůvodněných případech podle výsledků řízení uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení. Pro tento výjimečný postup Ústavní soud neshledal v projednávané věci důvod.

Poučení : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. března 2016

David Uhlíř
předseda senátu