



Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu

© Ekologický právní servis, 2009

Pavel Černý

Tato analýza byla vytvořena za finanční podpory Státního fondu životního prostředí a Ministerstva životního prostředí České republiky.



STÁTNÍ FOND
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
ČESKÉ REPUBLIKY

Ministerstvo životního prostředí
České republiky

eps brno

Dvořákova 13, 602 00 Brno
Tel.: +420 545 575 229
Fax: +420 542 213 373
IČ: 653 414 90

eps tábor

Příběnická 1908, 390 01 Tábor
Tel.: +420 381 253 904
Fax: +420 381 253 910

Úvodem

Jednou z nových právních konstrukcí, s účinností od 1. 1. 2006 zavedl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád je úprava „rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem“, obsažená v § 149 tohoto zákona. Jedná se o ustanovení, které je podle mého názoru pro nový správní řád poměrně typické: V obecné rovině mu nelze upřít rozumný smysl (tj. zavedení jednotné úpravy pro případ, kdy je závazným podkladem pro konečné rozhodnutí správního orgánu o určité věci tzv. „podkladový“ správní akt jiného správního orgánu). Konkrétní obsah úpravy je však problematický sám o sobě, není dostatečně provázaný se zvláštními předpisy a navíc umožňuje „tvořivé interpretace“, s nimiž pravděpodobně autoři zákona vůbec nepočítali.¹

Tato analýza se zabývá čtyřmi dílčími tématy, které s institutem závazných stanovisek podle § 149 správního řádu souvisejí:

- otázkou, jak určit zda je „podkladový“ akt závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu
- úpravou procesu vydávání závazných stanovisek
- přezkumem závazných stanovisek v rámci postupů podle správního řádu
- přezkumem závazných stanovisek ve správním soudnictví.

1. Co je (a není) závazné stanovisko?

Je nutné upozornit na skutečnost, že § 149 správního řádu neobsahuje komplexní regulaci samotného institutu závazných stanovisek. Zejména zde není upraven proces jejich vydávání (k tomu viz následující část příspěvku).

Z § 149 odst. 1 lze dovodit tři obecné znaky tohoto typu správního aktu. Jedná se o takový úkon správního orgánu, který

- není samostatným rozhodnutím ve správním řízení,
- je vydán dotčeným orgánem² na základě zmocnění ve zvláštním zákoně
- je závazný pro výrokovou část (navazujícího) rozhodnutí správního orgánu.

K těmto základním charakteristikám vyplývajícím, ze zákonné úpravy, pak teorie správního práva připojuje čtvrtou, podle níž je závazné stanovisko - ve vztahu k navazujícímu správním rozhodnutí, jehož je podkladem - tzv. subsumovaným správním aktem (v kontrastu se situací označovanou jako řetězení na sebe navazujících a vzájemně se podmiňujících správních rozhodnutí, který nevyvolává samostatné právní následky vůči účastníkům řízení, ale zavazuje jen orgán veřejné správy ve vztahu k finálnímu správnímu rozhodnutí.³ Tento naposledy uvedený znak ovšem není v souladu s judikaturou dovozuje možnost samostatného přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví (srov. část 4. tohoto příspěvku).

¹ K celkovému hodnocení nového správního řádu viz například Černý, P. *Nový správní řád (nejen) z pohledu osob dotčených rozhodováním*, VIA IURIS č. I/2006 (příloha časopisu Právní fórum č. 2/2006), str.1.

² Pojem „dotčené orgány“ a jejich postavení vymezuje správní řád v § 136. Podle odst. 1 písm. b) tohoto ustanovení je dotčeným orgánem mj. správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska

³ Srov. například Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*, BOVA POLYGON, Praha 2006, str. 829 nebo Handrlica, J.: *Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem*. Právní fórum č. 10/2006, str.366.

V teorii panuje obecná shoda, že o tom, zda úkon správního orgánu má mít povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, nerozhoduje jeho formální označení, ani případná existence či neexistence výslovného odkazu na § 149 správního řádu ve zvláštním předpise. Rozhodující naopak je, zda úkon naplňuje výše uvedené základní znaky závazného stanoviska. K tomuto „materiálnímu přístupu“ se již v několika svých rozhodnutích přihlásil i Nejvyšší správní soud (dále „NSS“). Například v rozsudku ze dne 6.11.2008, č.j. 5 As 40/2008-52. NSS uvedl, že „závazným stanoviskem se rozhodnutí nestává tím, že je tak v zákoně výslovně označeno, ale svou povahou – tím jaký má vliv na práva a povinnosti účastníků a na rozhodnutí, pro které je podkladem“. Obdobně v rozsudku ze dne 30.1.2009, č.j. 2 As 41/2008-77. NSS k právní povaze souhlasu s povolením stavby či zařízení v chráněném ložiskovém území dle § 19 odst. 1 z. 44/1988 Sb., horního zákona) uvedl, že *zcela zjevně odpovídá pojetí závazného stanoviska, jak vyplývá z ustanovení § 149 odst. 1 (nového) správního řádu*“.

Přes tato poměrně jednoznačná obecná východiska není v praxi vždy jednoduché dosáhnout shody na tom, zda konkrétní akt (úkon) správního orgánu má být vydáván ve formě závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu či nikoli. Existují přitom dva hlavní typy sporných situací.

Na jedné straně jsou to případy, kdy není (či nebylo) zřejmé zda má mít „podkladový“ akt formu závazného stanoviska nebo správního rozhodnutí. K těmto sporům docházelo zejména v prvním roce účinnosti nového správního řádu, tedy v roce 2006, kdy ještě vesměs nedošlo k přímé novelizaci právních předpisů, upravujících vydávání jednotlivých „podmiňujících“ správních aktů.⁴ Některé správní orgány přesto již tehdy místo „podmiňujících“ rozhodnutí závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu. K těmto nejasnostem samozřejmě přispěla i nesystematická terminologie právních předpisů, užívající již před schválením nového správního řádu pro označení řady těchto rozhodnutí právě pojem „závazné stanovisko.“⁵ Judikatura NSS ovšem potvrdila, že takovéto správní akty měly být v případech, kdy řízení o jejich vydání bylo zahájeno před 1.1.2007, vydávány formou „samostatného“ správního rozhodnutí (srov. například rozsudek NSS ze dne 14.5.2009, č.j. 1 As 20/2009-70).

Za současného právního stavu pak tentýž správní akt může mít za určitých okolností formu závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu, zatímco za jiných půjde o samostatné rozhodnutí. Vyplývá to například ze znění § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle nějž „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“. Zvláštní problém představuje otázka závazného stanoviska jako podkladu pro ohlášení stavby (§ 105 a násl. stavebního zákona). Právo stavby v takovém případě může vzniknout uplynutím lhůty 40 dnů, pokud v ní stavební úřad provedení stavby nezakáže. Závazné stanovisko se tak nemá kam promítnout, neboť neexistuje žádný navazující výrok rozhodnutí.

⁴ Srov. v této souvislosti zejména zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, účinný od 1.1.2007.

⁵ Srov. například závazné stanovisko k umístění staveb zdrojů znečištění ovzduší podle § 17 odst.1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší nebo závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Na druhé straně nastávají situace kdy není jasné, zda má podkladový akt formu závazného stanoviska, nebo jde o jiný, „inominátní“ úkon, jehož obsahem není správní orgán vázán. Opět zde hraje roli skutečnost, že právní úprava je terminologicky nejednotná – objevují se v ní mj. označení „souhlas“⁶, „závazný posudek“⁷, „odborné vyjádření“⁸ apod.

Další komplikací je úprava obsažená v § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, která „zdánlivě“ obsahuje autonomní úpravu „závazných“ a „jiných“ podkladových stanovisek pro účely řízení a postupů podle stavebního zákona. Ve skutečnosti však písm. a) citovaného ustanovení pouze jinými slovy opakuje vymezení závazného stanoviska, obsažené v § 149 odst. 1 správního řádu. Přitom ovšem vnaší do obecné úpravy zmatek tím, že závazná stanoviska spojují se „zvláštními právními předpisy“ ve vztahu ke stavebnímu zákonu.

Konkrétním příkladem problému, který tato úprava v praxi způsobuje, je spor o povahu souhlasu obecného stavebního úřadu s povolením stavby speciálním stavebním úřadem podle § 15 odst. 2 stavebního zákona. Speciální stavební úřady, stejně jako Ministerstvo pro místní rozvoj, nepovažují tento souhlas za závazné stanovisko podle § 149 správního řádu s odůvodněním, že dle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vydávají dotčené orgány „na základě zvláštních právních předpisů, nikoliv na základě stavebního zákona“. Obecný stavební úřad tedy údajně nemá postavení dotčeného správního orgánu a jeho souhlas není závazným stanoviskem. Tento právní názor přehlíží, že z materiálního hlediska souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona naplňuje výše uvedené pojmové znaky závazného stanoviska dle § 149 správního řádu. Navíc věta poslední § 4 odst. 2 stavebního zákona hovoří o uplatňování závazných stanovisek „podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona“.⁹

Pokud jde o „jiná“ stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, vyplývá z něj především (srov. část věty za středníkem), že i ty podkladové správní akty (úkony), jež nejsou vydávány jako závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, jsou přesto „závaznými podklady“ pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona (tedy především pro územně plánovací dokumentaci), jimiž se orgány příslušné k vydání opatření obecné povahy musí řídit. Tento výklad potvrdil NSS v rozsudku ze dne 7.1.2009, č.j. 2 Ao 2/2008 – 62.

Tento závěr je významný především vzhledem ke stanoviskům vydaným k vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí na životní prostředí („stanoviskům SEA“).¹⁰ Ze znění § 10i odst. 3 zákona č.100/2001 Sb. ve spojení s § 37 odst. 2, resp. § 50 odst. 2 stavebního zákona lze totiž dovodit, že „stanovisko SEA“ je při pořizování zásad územního rozvoje i územního plánu obce „stanoviskem dotčeného orgánu“ ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Pokud platí tento předpoklad, pak by z výše

⁶ Například § 12 zákona č. 114/1992 Sb., § 19 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona.

⁷ Například § 49 zákona č.166/1999 Sb., veterinárního zákona.

⁸ Například § 24a zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

⁹ K podpoře závěru, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem, lze odkázat i na rozsudek NSS ze dne 25.4.2007, č.j. 5 As 56/2006-109, podle nějž při ověřování souladu navrhované stavby s podmínkami územního rozhodnutí je speciální stavební úřad povinen vycházet ze stanoviska stavebního úřadu obecného; ačkoliv se tento rozsudek vztahuje ještě k úpravě podle „starého“ stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), podstata věci zůstává stejná.

¹⁰ Srov. § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, resp. § 37 odst. 5 a § 47 odst. 3 stavebního zákona

uvedeného výkladu, resp. z citovaného rozsudku NSS vyplývalo, že „stanovisko SEA“ je pro orgány územního plánování závazné.¹¹

2. Postup při vydávání závazných stanovisek

Jak již bylo uvedeno, § 149 správního řádu neupravuje procesní postup při vydávání závazných stanovisek. Správní orgány se tedy při vydávání závazných stanovisek řídí částí čtvrtou správního řádu. Ta podle svého nadpisu upravuje vydávání „vyjádření, osvědčení a sdělení.“ Na základě znění § 158 odst. 1, § 177 odst. 2 a § 180 odst. 2 správního řádu je však nutno dojít k závěru, že se použije pro veškeré postupy a akty správních orgánů, které nesměřují k vydání rozhodnutí nebo jiného samostatně upraveného institutu (zejména tedy rozhodnutí, usnesení, příkazu, opatření obecné povahy, uzavření veřejnoprávní smlouvy) a které nejsou z působnosti správního řádu vyloučeny.

Ze znění § 154 správního řádu pak vyplývá, že se na postup při vydávání závazných stanovisek „přímo“ vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, upravené v §§ 2-8 a speciální pravidla, obsažená v §§ 155-158, pokud ovšem § 149 nebo zvláštní předpis nestanoví jinak (speciální odchýlnou úpravou vůči § 156 je např. § 149 odst. 5, týkající se přezkumného řízení o závazném stanovisku). Dále se „obdobně“ použijí v § 154 vyjmenovaná ustanovení části druhé a třetí zákona (například úprava doručování, zastupování, počítání času atd.) a „přiměřeně“ i další ustanovení tohoto zákona „pokud jsou potřebná.“¹²

U závazných stanovisek dle mého názoru přicházejí v tomto směru v úvahu zejména ustanovení o vedení spisu a protokolu, úkonech účastníků (resp. v tomto případě „dotčených osob“), nahlížení do spisu, podkladech pro vydání závazného stanoviska, jeho oznamování a řada dalších. Zvláště významné bude analogické použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68), a to zejména v souvislosti s níže uvedenými problémy týkajícími se přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení.¹³ Stejně tak by se podle mého názoru při vydávání závazných stanovisek podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mělo aplikovat ustanovení § 70 tohoto zákona o účasti občanských sdružení v řízeních, jejichž výsledkem mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem.

¹¹ Na rozdíl od stanovisek k posouzení vlivů jednotlivých záměrů (projektů) na životní prostředí („stanovisek EIA“), která pro na ně navazující rozhodnutí podle platné právní úpravy závazná nejsou. Srov. k tomu například rozsudek NSS ze dne 29.8.2007, č.j. 1 As 13/2006-63; tímto a dalšími obdobnými rozsudky NSS rovněž odmítl možnost „přímého“ přezkumu stanovisek EIA.

¹² Podrobněji viz například Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha, Linde, 2006, str. 348-356. K výkladu pojmů „obdobně“ a „přiměřeně“ srov. též čl. 41 aktuálního znění Legislativních pravidel vlády.

¹³ V této souvislosti lze odkázat na názor obsažený ve stanovisku poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31/2006, podle něž je „do jisté míry lhotejně, zda je takový úkon (tj. závazné stanovisko – poznámka autora) činěn ve správním řízení podle části druhé správního řádu nebo mimo ně podle části čtvrté, protože se vzhledem k povaze právní úpravy bude vydávání podmiňujícího úkonu velice blížit režimu správního řízení, a to pro zásadní důsledky, které mají podmiňující úkony pro práva dotčených osob a výsledek celého (finálního) řízení a vyznění (podmíněného) rozhodnutí.“ Tento názor, s nímž souhlasím, potvrzuje, že v řízeních, směřujících k vydání závazného stanoviska je na místě „přiměřeně“ použití podstatné části ustanovení části druhé správního řádu.

Pokud je v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje této žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 3 správního řádu). Znamená to mimo jiné, že závazné stanovisko není možné překonat postupem podle ustanovení upravujících tzv. řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení a dotčenými orgány.¹⁴ S tím souvisí, že správní orgán vydávající konečné rozhodnutí je povinen přerušit řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko (§ 149 odst. 2 správního řádu).

3. Přezkum závazných stanovisek v odvolacím a přezkumném řízení

V § 149 správního řádu jsou dále obsažena speciální pravidla pro přezkoumávání závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem. V odst. 4 citovaného ustanovení zákon stanoví, že „pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska“, vyžádá si odvolací správní orgán „potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska“ (kdo je tímto orgánem je nutno určit podle zvláštního předpisu, případně podle § 178 správního řádu). Tomuto správnímu orgánu „zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a účastníků“.

Z tohoto ustanovení lze jednoznačně dovodit, že proti závaznému stanovisku nelze podat samostatné odvolání. Účastníci řízení o vydání rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem, se však proti jeho obsahu mohou odvolat „v rámci“ odvolání proti navazujícímu rozhodnutí. V tom případě o této části jejich odvolání rozhoduje orgán nadřízený tomu orgánu, který vydal závazné stanovisko.

Současně však z citovaného ustanovení vyplývá několik problémů:

Nadřízenému orgánu který posuzuje obsah závazného stanoviska, má být podle § 149 odst. 4 správního řádu postoupeno pouze odvolání, vyjádření účastníků a „správního orgánu prvního stupně“ (patrně toho, který vydal navazující rozhodnutí, nikoli samotné závazné stanovisko). Nadřízenému orgánu se tedy nepostupuje celý spis z navazujícího řízení. Podle doslovného výkladu citovaného ustanovení dokonce ani samotné závazné stanovisko, jehož správnost a zákonnost má posoudit, a podklady, na jehož základě bylo vydáno! Domnívám se, že pokud má nařízený orgán postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu), musí si tyto podklady sám vyžádat.

Zákon dále stanoví, že po dobu vyřizování části odvolání, týkající se závazného stanoviska „lhůta podle § 88 odst. 1 neběží“. Tato lhůta se však vztahuje k předložení spisu orgánem prvního stupně (který vydal „navazující rozhodnutí“) odvolacímu orgánu - tedy k provedení úkonu, předchází přezkoumávání závazného stanoviska. Proto nedává ustanovení o přerušení této lhůty žádný smysl. Jde zřejmě o chybu zákonodárce, který chtěl „ve skutečnosti“ přerušit běh lhůty podle § 90 odst. 6 správního řádu (tedy lhůty pro vydání konečného rozhodnutí v odvolacím řízení).¹⁵

¹⁴ Viz § 136 odst. 6 správního řádu.

¹⁵ Srov. Vedral, J., *Správní řád. Komentář*, BOVA POLYGON, Praha 2006, str. 836.

Zákon tedy umožňuje pouze „potvrzení nebo změnu“ závazného stanoviska. To znamená, že nadřízený orgán je nemůže v rámci odvolacího řízení závazné stanovisko zrušit a věc vrátit k novému projednání. Tím se omezuje možnost dotčených osob ovlivnit obsah závazného stanoviska v případě jeho změny nadřízeným orgánem. Není také zcela jasné, jakou formou má nadřízený orgán „potvrzení nebo změnu“ závazného stanoviska vlastně provést. Půjde zřejmě o zvláštní typ aktu správního orgánu, který bude mít obdobnou povahu jako závazné stanovisko samotné.

Nezákonné závazné stanovisko lze dále zrušit nebo změnit v tzv. přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán, který vydal závazné stanovisko (§ 149 odst. 5). V tomto případě se o změně nebo zrušení závazného stanoviska vydává rozhodnutí (§97). Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, je povinen dát podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení. V případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, je zrušení nebo změna závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 důvodem obnovy řízení o tomto navazujícím rozhodnutí.¹⁶

4. Přezkum závazných stanovisek ve správním soudnictví

Již před schválením nového správního řádu řešil NSS v řadě případů otázku, zda „podkladové“ správní akty mohou být předmětem samostatného soudního přezkumu podle § 65 a násl. s.ř.s., nebo zda se na ně vztahuje některá z výluk podle § 70 s.ř.s. Zatímco u „stanovisek EIA“ došel NSS k závěru, že jejich samostatný soudní přezkum je vyloučen,¹⁷ v případě „podkladových rozhodnutí“ se jeho judikatura vyvíjela od původního odmítní jejich přímého přezkumu (například usnesení NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 A 73/2002 – 54) až ke dvěma v podstatě identickým usneseními rozšířeného senátu NSS ze dne 21.10.2008, č.j. 6 As 7/2005 – 97 a 8 As 47/2005 – 86.

V těchto usneseních rozšířený senát NSS konstatoval, že závazná stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. (vydaná před 1.1.2007, tedy ve formě správního rozhodnutí) mohou zasáhnout do právní sféry jednotlivce, především do práva vlastnického. Jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., u nichž není dán důvod jejich vyloučení ze soudního přezkumu na základě § 70 písm. a) s. ř. s. Zároveň se neuplatní ani výlučka podle § 70 písm. b) s. ř. s., neboť tato rozhodnutí „*vzhledem k posuzovanému předmětu řízení autoritativně a pro všechna další navazující řízení závazně stanoví, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem na úseku ochrany přírody a krajiny.*“ S ohledem na tento předmět řízení jde tedy o rozhodnutí konečné a nikoliv předběžné.

Z citovaných usnesení rozšířeného senátu NSS je zřejmé, že závěr o samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. dopadá analogicky i na jiné druhy „podkladových rozhodnutí“. Zároveň z judikatury NSS citované výše v části 1. tohoto příspěvku vyplývá, že by se tento závěr měl vztahovat na všechna tato podkladová rozhodnutí, pokud bylo řízení o jejich vydání zahájeno před 1.1.2007, a to i tehdy, pokud je správní orgán v takovém případě (nesprávně) vydal formou závazného

¹⁶ Podrobněji, mj. k otázce nepoužitelnosti některých ustanovení o přezkumném řízení na přezkum závazných stanovisek viz tamtéž, str. 839.

¹⁷ Viz poznámku č. 11.

stanoviska podle § 149 správního řádu. Tento předpoklad potvrdil NSS například v rozsudcích ze dne 30.1.2009, č.j. 2 As 41/2008-77 a ze dne 14.5.2009, č.j. 1 As 20/2009-70.

Zároveň ovšem NSS v obou těchto rozsudcích uvedl, že výše popsaný názor rozšířeného senátu o samostatné přezkoumatelnosti podkladových rozhodnutí, vydaných za účinnosti starého správního řádu nemůže mít vliv na přijatelnost žalobních (resp. stížních) námitek za situace, kdy byla tato podkladová rozhodnutí napadána nikoli přímo, ale spolu s navazujícím „konečným“ rozhodnutím (stavebním povolením, resp. územním rozhodnutím). Citovaná usnesení rozšířeného senátu byla totiž vydána až po podání jak žalob, tak kasačních stížností v předmětných věcech. V nich obsaženou argumentaci proto nebylo možné „retroaktivně“ uplatnit v neprospěch stěžovatelů a tím jim odejmout právo domoci se soudního přezkumu podkladových rozhodnutí.¹⁸

Rozšířený senát NSS se ve svých výše citovaných usneseních naopak výslovně nezabýval otázkou, zda jeho závěry platí i „řádně vydaná“ závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Tedy zda na samostatnou přezkoumatelnost podkladových správních aktů ve správním soudnictví má vliv změna jejich formy (z rozhodnutí na závazná stanoviska) a změna úpravy procesu jejich přezkumu podle správního řádu (viz výše). K této problematice se NSS vyjádřil až v několika rozhodnutích z nedávné minulosti, avšak nejednotným způsobem.

V rozsudku ze dne 28.7.2009, č.j. 2 As 34/2009-65 se NSS přiklonil k závěru, že uvedené změny právní úpravy odůvodňují odlišný přístup správních soudů k přezkumu závazných stanovisek podle § 149 správního řádu (ve srovnání se závěry vyplývajícími s výše citovaných usnesení rozšířeného senátu). NSS v tomto rozsudku odmítl závěr krajského soudu, podle nějž nesouhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., vydaný formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, není možné přezkoumat (podle § 75 odst. 2 s.ř.s.) v rámci přezkumu následného územního rozhodnutí či stavebního povolení, neboť proti němu lze – v souladu s výše citovanými závěry rozšířeného senátu – podat samostatnou správní žalobu. NSS v předmětné věci konstatoval, že pokud § 149 odst. 1 správního řádu výslovně charakterizuje závazné stanovisko jako úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím, pak *„de lege lata může mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu“*.

Zcela opačný názor však NSS vyslovil v rozsudku ze dne 13.8.2009, č.j. 7 As 43/2009-52. V předmětné věci bylo na základě správní žaloby „přímo“ přezkoumáváno závazné stanovisko vydané podle § 14 odst. 3 zákona 20/1987 Sb., o státní památkové péči. NSS v odůvodnění tohoto rozsudku mimo jiné uvedl, že

¹⁸ Poněkud jiný přístup NSS zaujal ve svém rozsudku ze dne 6.11.2008, č.j. 5 As 40/2008. V něm – odlišně od citované judikatury NSS – dospěl k závěru, že podkladové rozhodnutí podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (nesouhlas orgánu státní správy lesů s návrhem na vydání územního rozhodnutí), vydané v roce 2006, mělo mít formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Přesto i v tomto případě NSS, s ohledem na požadavek „maximálního šetření práv účastníka řízení“ „akceptoval postup krajského soudu, který rozhodnutí žalovaného přezkoumal jako samostatné rozhodnutí“.

- obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu důvodů pro odepření soudního přezkumu činnosti veřejné správy nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny, neboť mají ve svém jádru ústavní povahu,
- úprava v § 149 správního řádu se týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímou, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek.

Na soudní přezkum závazných stanovisek podle § 149 správního řádu se tak podle názoru sedmého senátu nadále v plném rozsahu vztahují závěry usnesení rozšířeného senátu z roku 2008. Závazná stanoviska jsou „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 s.ř.s. Zároveň je nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) tohoto zákona. Není tedy důvodné posuzovat zákonnost těchto aktů v režimu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., ale je na místě jejich samostatný (přímý) soudní přezkum.

Je obtížné předjímat, jak se k těmto rozdílným názorům v budoucnu postaví rozšířený senát NSS. Na jedné straně odůvodnění druhého z výše citovaných rozsudků (sedmého senátu) odpovídá „materiálnímu přístupu“ k povaze správních aktů a k podmínkám žalobní legitimace ve správním soudnictví, které zaujal NSS nejen ve výše citovaných usneseních svého rozšířeného senátu, ale i v řadě dalších rozhodnutí.¹⁹ Na druhé straně je výklad připouštějící samostatný soudní přezkum závazných stanovisek podle § 149 správního řádu zřejmě dosti nekompatibilní se zamýšlenou povahou tohoto institutu jako „nesamostatného“ správního aktu, adresovaného primárně orgánu veřejné správy, vydávajícímu navazující („finální“) správní rozhodnutí. Značné praktické obtíže by kromě toho pravděpodobně činila konstrukce, podle níž by bylo závazné stanovisko ve správním soudnictví přezkoumatelné samostatně, zatímco v rámci postupu správních orgánů až v řízení o odvolání proti navazujícímu rozhodnutí. Není jasné (alespoň autorovi tohoto příspěvku), jak by za této situace byla vykládána podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s.ř.s., resp. od kterého dne by počínala běžet lhůta pro podání správní žaloby proti závaznému stanovisku

5. Závěr

Tato analýza mohla postihnout pouze některé sporné aspekty související s novou úpravou závazných stanovisek v § 149 správního řádu. I na základě tohoto jistě neúplného přehledu je možné tvrdit, že pokud bylo záměrem zákonodárce prostřednictvím tohoto nového institutu zrychlit a zjednodušit správní řízení v případech, kdy je k realizaci určitého záměru nezbytné vydat více na sebe navazujících správních aktů, je výsledek přinejmenším sporný. Zvolené řešení přineslo v některých případech nejistotu již v otázce, zda určité podkladové akty mají být vydávány formou závazných stanovisek podle § 149 správního řádu nebo ne. Úprava postupu při vydávání těchto aktů je vzhledem k formulaci § 154 správního řádu velmi neurčitá a „nejistá“. Nejasnosti mohou nastávat i ohledně postupu při přezkumu závazných stanovisek v rámci řízení o odvolání proti navazujícímu rozhodnutí. A konečně, NSS se zatím nesjednotil v názoru na způsob soudního přezkumu závazných stanovisek. Jednou z mála jistot tak zůstává, že nějaká forma přezkumu ve správním soudnictví je nepochybně přípustná a nutná – přičemž všechny výše uvedené nejasnosti mohou zvýšit pravděpodobnost úspěšnosti návrhů směřujících proti závazným stanoviskům.

¹⁹ Viz zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23.3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42.