

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **MVDr. P. S.**, zast. JUDr. Janem Kozákem, advokátem, se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2004, č. j. 10 Ca 148/2003 - 37,

t a k t o :

- I. 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.
- II. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. 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 dojit nemohlo.
- III. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkový stav a dosavadní procesní postup

- (1) Žalobkyně je vlastnící pozemku parc. č. 1155/3 v obci a k. ú. Malá Morávka. Tato lokalita se nalézá v chráněné krajinné oblasti Jeseníky (dále jen „CHKO“).
- (2) Dne 5. 4. 2002 podala žalobkyně žádost o povolení výjimky ze stavební uzávěry a vydání rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu na parcele č. 1155/1 v k. ú. Malá Morávka. Městský úřad v Rýmařově oznámením ze dne 15. 4. 2002 zahájil sloučené řízení o povolení výjimky ze stavební uzávěry a územní řízení. Rozhodnutím ze dne 16. 5. 2002 toto řízení přerušil za účelem doplnění návrhu o samostatné správní řízení Správy CHKO Jeseníky (předběžná otázka).
- (3) Rozhodnutím ze dne 27. 9. 2002 Správa chráněné krajinné oblasti Jeseníky nedala souhlas podle ustanovení § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, s udělením výjimky ze stavební uzávěry a s vydáním územního rozhodnutí k umístění stavby.

(4) Ministerstvo životního prostředí, jako odvolací správní orgán, rozhodnutím ze dne 24. 2. 2003 změnilo k odvolání žalobkyně rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti tak, že se neuděluje souhlas podle ustanovení § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k vydání rozhodnutí o umístění stavby - budovy určené k bydlení s jejími součástmi a příslušenstvím na pozemku parc. č. 1155/3 - trvalý travní porost, v obci a v k. ú. Malá Morávka. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že zákon o ochraně přírody a krajiny neumožňuje orgánu ochrany přírody vydávání rozhodnutí k povolení výjimky ze stavební uzávěry. Na takový postup se vztahuje § 65 zák. č. 114/1992 Sb., který předpokládá dohodu s orgány ochrany přírody a krajiny. Uvedl dále, že výrok rozhodnutí změnil i v části týkající se označení pozemku, neboť geometrickým rozdělením pozemku p. č. 1155/1 se odvolatelka stala vlastnící nově vytvořeného pozemku p. č. 1155/3.

(5) Proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 6. 2004, č. j. 10 Ca 148/2003 - 37, rozhodnutí Ministerstva životního prostředí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Napadené rozhodnutí žalovaného považoval za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost, a konstatoval, že vycházelo z nesprávně a nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

(6) Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku mimo jiné uvedl, že neshledal důvod k odmítnutí žaloby z důvodů namítaných žalovaným, který považoval přezkoumávané rozhodnutí za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále též jen „s. ř. s.“). Konstatoval, že rozhodnutí podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb. (dále též jen zákon o ochraně přírody a krajiny), je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím správní úřad autoritativně stanoví k žádosti adresáta, zda lze (je z hlediska přírody možno) určitou konkrétní aktivitu na daném území (zde v chráněné krajinné oblasti) realizovat. Na tom nic nemění skutečnost, že je k realizaci tohoto zásahu nutno vyvolat ještě další samostatná řízení podle zvláštních předpisů. Toto rozhodnutí je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení; závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit na označeném pozemku v území chráněné krajinné oblasti, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody tohoto území připustit. Ve vztahu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to i přesto, že k vlastní realizaci záměru je ještě třeba dalších (navazujících) rozhodnutí (zde podle stavebního zákona a dalších). Jde o případ typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Skutečnost, že dosažení tohoto kladného rozhodnutí je nutnou podmínkou pro vydání dalších povolení podle zvláštních předpisů a že v tomto případě dokonce jde o absolutní závaznost pro akt navazující, nemůže nijak omezit či dokonce anulovat jeho vlastní přímé účinky, které má na základě právního předpisu. Nejde proto o akt předběžné (nesamostatné, podmíněné či dočasné) povahy. Adresát na základě i tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoliv) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě) samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích; stavební úřad je navíc tímto rozhodnutím limitován (vázán) při svém rozhodování.

(7) Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný kasační stížnost. V kasační stížnosti nesouhlasil s vyslovenými právními názory soudu, v nichž soud dovodil nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost a dále neúplně zjištěný skutkový stav věci. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení, případně, aby rozsudek zrušil a současně rozhodl o zamítnutí žaloby.

II.

Otázka předložená rozšířenému senátu

(8) Při předběžné poradě zjistil v dané věci rozhodující 6. senát, že zásadní otázkou pro řešení projednávané věci, byť do ní kasační stížnost nemíří, je posouzení, zda rozhodnutí o neudělení souhlasu orgánu přírody a krajiny podle § 44 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá tedy samostatnému soudnímu přezkumu, či nikoliv. Zodpovězení této otázky bylo podle předkládajícího senátu nezbytné ve vztahu k možnému naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kterým se Nejvyšší správní soud musí zabývat i bez návrhu.

(9) Předkládající senát poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 A 73/2002 - 54, v němž byl zaujat názor opačný, a podle něhož „*Rozhodnutí orgánu ochrany přírody o udělení souhlasu s umístěním stavby na území chráněné krajinné oblasti vydané na základě § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. není po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládá, nemění ani neodnímá žádné právo ani žádná povinnost. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je až rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby vydané podle zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, neboť teprve takovým aktem se rozhoduje o konkrétních právech a povinnostech*“.

(10) Předkládající senát dále uvedl, že tento názor 4. senátu vyslovený ve výše uvedeném usnesení nesdílí, ale naopak plně souhlasí s názorem Městského soudu v Praze o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

(11) V předkládací zprávě 6. senát dále poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu ve vztahu k závaznému stanovisku podle § 12 zák. č. 114/1992 Sb., podle něhož je závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku podle ustanovení § 12 zák. o ochraně přírody a krajiny správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tímto aktem ze strany příslušného správního úřadu se autoritativně stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Podle názoru předkládajícího senátu platí totéž i u rozhodnutí o (ne) udělení souhlasu s umístěním stavby na území chráněné krajinné oblasti podle § 44 cit. zákona, neboť předmětem ochrany je zde mimo jiné také krajinný ráz daného území. Nelze proto podle předkládajícího senátu připustit, aby souhlas v rámci obecné ochrany - tj. zásah do krajinného rázu - přezkoumáván jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. byl, ale souhlas ve vztahu ke speciální ochraně, tj. činnosti v chráněné krajinné oblasti, přezkoumáván nebyl.

(12) K problematice závazných stanovisek vydávaných podle zákona č. 114/1992 Sb. existuje i judikatura Vrchního soudu v Praze. V usnesení ze dne 30. 12. 1999, sp. zn. 6 A 41/97, SJS 644/2000, roč. 2000, sv. 3, str. 251 (shodně též např. usnesení ze dne 28. 8. 1995, sp. zn. 6 A 184/94, publikováno v Mazanec, M., Soudní judikatura ve věcech správních 1993 - 1997. Linde: Praha, str. 439 - 440) tak tento soud konstatoval, že rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., vydané v rámci řízení podle stavebního zákona k umístění a povolování staveb, je individuálním správním aktem předběžné povahy, vyloučeným podle § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění platném do 31. 12. 2002, z přezkumu soudem ve správním soudnictví. Dle názoru vrchního soudu se jednalo o rozhodnutí předběžné povahy, kterým není zasahováno do práv a povinností subjektu.

(13) Ke stejnému závěru došel tento soud i s ohledem na povahu závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, vydávaného podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. I zde konstatoval, že toto stanovisko je pouze podkladovým rozhodnutím předběžné povahy, ze kterého vychází rozhodnutí konečné, kterým je teprve zasahováno do práv a povinností určitého subjektu. Samostatný přezkum tohoto stanoviska tedy s odkazem na § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. vyloučil (srov. např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 3. 1995, sp. zn. 6 A 64/94, publikováno v Mazanec, M., Soudní judikatura ve věcech správních 1993 - 1997. Líně: Praha, str. 388 - 389).

(14) Otázka předložená k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. zní, zda rozhodnutí orgánu ochrany přírody o (ne)udělení souhlasu s umístěním stavby na území chráněné krajinné oblasti vydané na základě § 44 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je či není po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. zda se jím zakládají, mění či odnímají práva či povinnosti.

III.

Existence odlišných právních názorů

(15) Rozšířený senát se předně musel vypořádat s otázkou, zda výše naznačené odlišnosti ve vnímání samostatné přezkoumatelnosti různých úkonů správního orgánu vydaných na základě zákona č. 114/1992 Sb. představují odlišný právní názor ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Jak je z výše provedené rekapitulace patrné, odlišná judikatura se totiž vztahuje k různým ustanovením zákona č. 114/1992 Sb.

(16) Zákon č. 114/1992 Sb. spojuje vydání povolení s uskutečněním záměru, který by mohl zasáhnout do přírody a krajiny, a tím pádem ohrozit zájmy chráněné tímto zákonem (srov. § 1 a § 2 zákona č. 114/1992 Sb.), s požadavkem vydání kladného stanoviska ze strany orgánu ochrany přírody. Mezi nejfrekventovanější typy stanovisek podle zákona č. 114/1992 Sb. patří:

- (i) závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.);
- (ii) souhlas k zásahu do krajinného rázu (§ 12 zákona č. 114/1992 Sb.);
- (iii) souhlas ke stavební a jiné činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněných území (§ 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.);
- (iv) závazné stanovisko (do 31. 12. 2006 souhlas) k některým činnostem ve zvláště chráněných územích (§ 44 zákona č. 114/1992 Sb.);
- (v) souhlas k činnostem a zásahům v ochranném pásmu památných stromů (§ 46 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.).

(17) Jednotlivé typy stanovisek se v terminologii zákona č. 114/1992 Sb. liší jak co do svého formálního označení (souhlas/stanovisko), tak co do předmětu právní ochrany (ochrana krajinného rázu/ochrana CHKO/ochrana významného krajinného prvku aj.). Byť především starší doktrína rozlišovala mezi souhlasem a stanoviskem coby různými typy úkonů veřejné správy, v současné praxi se již rozdíl mezi oběma kategoriemi stírá. Účel a fungování výše uvedených typů podkladových rozhodnutí je obdobný: příslušnému orgánu ochrany přírody umožňují závazným způsobem formulovat právní názor s ohledem na daný chráněný zájem. Za této situace rozšířený senát konstatoval, že pro účely soudního přezkumu nelze mezi jednotlivými typy závazných stanovisek činit rozdíl.

(18) S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že byt' se rozpor mezi právními názory senátů zdejšího soudu vztahuje k různým ustanovením zákona č. 114/1992 Sb., jedná se vskutku o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

IV. Kompetenční vyluky

(19) Listina základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny), stejně jako ustanovení § 6 s. ř. s., obsahují obecnou klauzuli ve prospěch přípustnosti soudního přezkumu. Pro oblast správního soudnictví má tato klauzule dvojí význam: výčtový a výkladový. Výčtový význam znamená, že pro vyloučení věci ze soudního přezkumu je zapotřebí výslovného ustanovení zákona. Význam výše uvedené obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu jde však nad rámec prostého výčtu; stanoví také výkladové vodítko pro stanovení širě jednotlivých výjimek ze soudního přezkumu. Výjimky mají být vykládány zužujícím způsobem. V pochybnostech má být přezkum umožněn. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS, „*Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční vyluka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.*“ Shodně viz též usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS; či nejnověji rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, www.nssoud.cz. Stejně požadavky formuluje taktéž judikatura Ústavního soudu (namátkou viz kupř. náleze ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).

(20) S ohledem na předmět úpravy soudního řádu správního je výčet kompetenčních vyluk obsažen především v ustanovení § 70 s. ř. s. Ten stanoví, že „*Ze soudního přezkoumávání jsou vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutím b) předběžné povahy [...]*“. V případě závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb. panuje nejistota právě o jejich podřaditelnosti pod některý z těchto dvou případů kompetenčních vyluk.

V. Materiální povaha rozhodnutí

(21) Písmeno a) ustanovení § 70 s. ř. s. vylučuje z přezkumu ve správním soudnictví úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím. Ve spojení s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., § 2 a § 4 písm. a) s. ř. s. je účelem tohoto ustanovení nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byt' mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují do práv a povinností subjektů.

(22) Tato vyluka nalézá svůj odraz v platném správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), především v § 9 (definice správního řízení) a § 67 odst. 1 (definice správního rozhodnutí). Společným jmenovatelem pro všechny výše uvedené definice je vymezení správního rozhodnutí z materiálního hlediska tím, že se jedná o úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti určené osoby. Klíčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (tedy „založena, měněna či rušena“).

V. I.
Předmět řízení

(23) S ohledem na předmět může být řízení vedoucí k vydání závazného stanoviska v rámci zákona č. 114/1992 Sb. vnímáno různými způsoby. Jednak je možné tvrdit, že předmět řízení je definován hospodářským či společenským cílem, k jehož naplnění směřuje konečné rozhodnutí. Pokud je kupříkladu cílem žalobce, jako je tomu v projednávané kauze, získat rozhodnutí o umístění stavby, pak je předmětem řízení právě získání tohoto rozhodnutí. Naproti tomu je však také možné tvrdit, že realizace zájmu na ochraně přírody a krajiny, která se materializuje skrze rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, je řízením se samostatným předmětem.

(24) V obecné rovině lze předmět řízení definovat za pomoci dvou kritérií: subjektivního nebo objektivního. Subjektivní vymezení předmětu řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje. Objektivní vymezení předmětu řízení je pak odvislé od veřejného zájmu a okruhu chráněných zájmů, o které se v tom či onom typu řízení jedná. Objektivní vymezení nalézá svůj odraz v systematice zákonné úpravy, která je vnitřně členěna dle jednotlivých okruhů chráněných zájmů (např. památková péče, ochrana přírody a krajiny, požární bezpečnost, aj.). Tyto dva typy vymezení předmětu řízení se přirozeně mohou a nemusí překrývat; sledování a naplnění jednoho (subjektivního) hospodářského cíle však může typicky zahrnovat posouzení několika okruhů veřejných zájmů, které mohou být upraveny celou řadou tzv. složkových zákonů.

(25) Tak je tomu i v projednávané věci: hospodářský cíl, který sleduje počínání žalobkyně, je stavba rodinného domu. To však neznamená, že by byl tento hospodářský cíl zároveň totožný s předmětem správního řízení. Jinak řečeno, realizace této hospodářské kauzy se bude rozpadat do celé řady samostatných správních procesů, které budou vymezeny jednotlivými typy chráněných právních zájmů v jejich rámci realizovaných. K ochraně těchto jednotlivých typů chráněných zájmů jsou pak povolány různé orgány: orgány památkové péče, ochrany přírody a krajiny, aj.

(26) Na vymezení předmětu řízení je pak závislá samostatnost či nesamostatnost určité fáze správního řízení. Z toho plynoucí žalobní legitimace je především otázkou definice předmětu daného řízení. V dogmatice správního práva bývají tato odlišná pojetí traktována jako rozdíl mezi subsumpcí a řetězením správních aktů (srov. např. *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 6. vydání. C. H. Beck: Praha, 2006, str. 231 - 233).

(27) Vymezení předmětu správního řízení se tradičně děje objektivním přístupem, tedy skrze okruh chráněných zájmů, jejichž respektování má být v rámci daného řízení zajištěno. Poměřováno tímto pohledem není sporu o tom, že zájem na ochraně přírody a krajiny je samostatným, objektivně vymezeným předmětem v rámci územního či následně stavebního řízení povolovacího. Závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb. jsou vydávána na žádost účastníka (typicky stavitele). Žadatel je také adresátem správního rozhodnutí. Probíhá o nich samostatné správní řízení, které je ukončeno správním rozhodnutím, majícím obecné náležitosti správního aktu. S ohledem na předmět řízení, kterým je ochrana přírody a krajiny, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky rozhodnutí o umístění stavby či stavební povolení) musí předmětné rozhodnutí respektovat; buď jeho závěry převezme a včlení do svého textu, či na text předchozího rozhodnutí přímo odkáže. V každém případě je však obsahem rozhodnutí vázáno. Potenciálnímu stavebníku brání či naopak umožňuje realizaci určitého záměru; rozhodující správní orgán následně váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí.

(28) Jak příliš široké, tak příliš úzké vymezení šíře předmětu řízení v sobě pochopitelně skýtá nebezpečí. Příliš úzké vymezení předmětu řízení a rozčlenění původně jednotného řízení do několika řízení svébytných v sobě může obnášet nebezpečí paralýzy jakýchkoliv rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy. Na druhou stranu, příliš široké vnímání předmětu řízení může vést k situaci, kdy je přezkum konečného rozhodnutí pouhou historickou judikaturou, která není s to poskytnout ochranu právům a právem chráněným zájmům v jakémkoliv smysluplném časovém rámci. Opožděný přístup k soudu je odepřeným přístupem k soudu. Z čl. 38 odst. 2 Listiny, stejně jako z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropské úmluvy“), plyne požadavek projednání věci bez zbytečných průtahů (srov. např., s ohledem na průtahy v řízení, náleze ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, Sb. n. u. ÚS, sv. 39, str. 369 či náleze ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 533/05, Sb. n. u. ÚS, sv. 41, str. 525). Mezi oběma přístupy je nezbytné najít rozumnou rovnováhu. Ta však v současnosti chybí. Účinná ochrana práv subjektů je opožděná a ve svém důsledku iluzorní.

(29) Jak již rozšířený senát konstatoval výše, při výkladu šíře kompetenční výluky má být upřednostněn výklad zužující; v případě pochybností má být přezkum umožněn a nikoliv naopak. Dogmatický a vývoj správní praxe nereflektující výklad výluk může vést k odepření přístupu k soudu a ústavně nekonformní praxi správních soudů.

(30) V případě výkladu kompetenčních výluk podle § 70 písm. a) s. ř. s. je navíc třeba zvláštní opatrnosti také s ohledem na požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva pro běžného adresáta právní regulace - srov. v tomto ohledu např. náleze ÚS ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb. či náleze ÚS ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, č. 95/2002 Sb. Princip právní jistoty a z toho plynoucí požadavky na předvídatelnost právní úpravy plně respektují také jiné evropské systémy správního práva a právo Evropských společenství - srov. v tomto ohledu *Schwarze, J. European Administrative Law. Revised 1st Edition. Office for Official Publications & Sweet and Maxwell, 2006, str. 946 a n.*

(31) Moderní systémy správního práva nicméně akceptují, že jak při činnosti veřejné správy, tak v činnosti moci zákonodárné může dojít k rozporům mezi formou a obsahem aktu. Stanoví také mechanismy, jak na tento rozpor reagovat. Výchozím pravidlem je respektování formálního označení určitého aktu; je-li správní akt nadepsán „rozhodnutí“ a má náležitosti rozhodnutí, pak se má v první fázi za to, že se vskutku o rozhodnutí jedná. Může však dojít k situacím, kdy, ač je určitý výstup formálně označen za akt jednoho typu, ve skutečnosti (s ohledem na jeho materiální znaky) se jedná o akt typově jiný. Jak judikatura správních soudů (srov. např. rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS anebo rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz, kde zdejší soud konstatoval, že i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím), tak judikatura Ústavního soudu (srov. např. náleze ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, č. 271/1995 Sb., kde pro přijetí aktu typově správního (správní rozhodnutí) byl zvolen akt normativní (nařízení vlády)) akceptují, že v případě podobného rozporu může dojít, s ohledem na požadavek účinné ochrany práv fyzických a právnických osob, k situaci, kdy obsah převládne nad formou. Akt formálně označený za akt jiný bude přezkoumán. Dodatečným argumentem pro umožnění „rekvalifikace“ aktu ve prospěch fyzické či právnické osoby je požadavek kontroly a předvídatelnosti činnosti veřejné správy; jinak by se mohla veřejná správa vyhnout přezkumu svých úkonů jenom díky tomu, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný.

(32) Kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s. představují situaci opačnou. Také zde sice dochází ke korekci formy s ohledem na obsah, děje se tak však v neprospěch účastníka

a s důsledkem odepření soudní ochrany. Akt, který je na první pohled „bezvadným“ správním aktem se všemi formálními náležitostmi správního rozhodnutí, je z materiálního hlediska označen za úkon správního orgánu nalézající se mimo rámec § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejenom, že se jedná o postup, o jehož korektnosti nepanuje shoda. S ohledem na výše uvedené požadavky předvídatelnosti práva a právní jistoty pro běžného adresáta se navíc jedná o postup ústavně pochybný. Ve svém důsledku totiž znamená, že od průměrného adresáta právní regulace je vyžadováno, aby si samostatně posoudil, zda správní rozhodnutí se všemi náležitostmi, které obdržel od příslušného správního orgánu, je také z materiálního hlediska správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přístup k právní ochraně ve správním soudnictví pro subjekt právní regulace se tak stává odvislým od samostatného posouzení komplexní právní otázky, o které nepanuje dosud shoda ani uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu.

(33) Takový přístup je v právním státě, za který se Česká republika považuje (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), neobhájitelný. Jak již bylo uvedeno výše, v právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny). Kompetenční vyluky ustanovení § 70 s. ř. s. proto musí být definovány a vykládány úzce a především předvídatelně.

V. II.

Zásah do právní sféry

(34) Druhým z definičních znaků správního rozhodnutí je zásah do veřejných subjektivních práv žalobce. Soudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.

(35) Výkladem tohoto kritéria by však nemělo docházet k zužování ústavně zaručeného práva na soudní ochranu. Jak z pohledu historického, tak z pohledu srovnávacího je nicméně patrné, že současně praktikovaný restriktivní výklad požadavku existence „veřejného subjektivního práva“ jako nutné podmínky aktivní žalobní legitimace znemožňuje žalobcům přístup k soudní ochraně.

(36) Za účinnosti zákona č. 36/1876 ř. z., o Nejvyšším správním soudě, nebylo porušení veřejného subjektivního práva zákonným požadavkem pro aktivní žalobní legitimaci. Klíčové ustanovení § 2 odst. 1 zákona znělo: „*Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech.*“ S kategorií „subjektivních práv veřejných“ však pracovala odborná literatura a judikatura Nejvyššího správního soudu. Aktivní žalobní legitimace se odvíjela od *tvrzeného zásahu do práv*, jak shodně uváděla tehdejší judikatura i doktrína, *do právní sféry občanovy*. Důraz byl kladen na to, aby byl správní akt zásadně schopen právní moci, respektive aby byl vykonatelným, nikoliv na dokázání narušení veřejných subjektivních práv ve stádiu přezkumu žalobní legitimace - blíže viz *Hoetzal, J., Soudní kontrola veřejné správy*, 2. vydání. Všehrad: Praha, 1926, str. 19 an.; *Hoetzal, J., Československé správní právo. Část všeobecná*, 2. vydání. Melantrich: Praha, 1937, str. 251 a n. Celkově lze konstatovat, že přístup ke správnímu soudu byl nastaven o poznání otevřeněji, než jak jej s odvoláním na pozitivní právní úpravu konstruuje současná judikatura správních soudů.

(37) Z obdobných premis vychází i současná německá právní úprava. Ustanovení § 42 odst. 2 německého spolkového soudního řádu správního (*Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch § 62 Abs. 11 des Gesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010)*) váže přípustnost žaloby proti správnímu aktu na skutečnost, že žalobce tvrdí, že byl vydáním správního rozhodnutí anebo jeho odmítnutím poškozen ve svých právech. Žalobní legitimace se odvíjí od tvrzeného zásahu do práv, nikoliv od existence zásahu do přesně vymezeného veřejného subjektivního práva; posouzení existence zásahu je otázkou důvodnosti žaloby. V německé doktríně panuje shoda, že tvrzené poškození na právech se musí týkat subjektivního práva žalobce v oblastech činnosti veřejné správy. Skutečnost, zda svědčí žalobci nějaké subjektivní právo, se dovozuje pomocí „teorie ochranné normy“ [*Schutznormtheorie*]. Ta vyžaduje existenci právní normy, která je výlučně anebo přinejmenším částečně určena k tomu, aby mimo veřejného zájmu sledovala také zájem soukromý. Subjektivní právo je pak založeno všude tam, kde má veřejná správa vůči konkrétní fyzické nebo právnické osobě anebo skupině osob povinnost jednat (V detailech viz např. *Eyermann, E. (ed.) Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 11. vydání. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung: Mnichov, 2000, str. 277 a n.; s ohledem na materiální vymezení správního aktu, viz kupř. Knack, H. J. (ed.) Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar. 7. vydání. Carl Heymanns Verlag: Kolín nad Rýnem, 2000, str. 541 a n.*)

(38) Aktivní žalobní legitimace se tedy i zde odvíjí od *tvrzeného* zásahu do široce koncipovaných subjektivních práv v oblasti veřejné správy. Není však podmínkou žalobní legitimace; jak ostatně výslovně uvádí výše citovaná německá doktrína (*Eyermann*, str. 287), ranné tendence pro vnímání existence subjektivního práva jako podmínky aktivní žalobní legitimace byly odmítnuty. Podle většinového názoru akceptovaného též justiční praxí je pro účely žalobní legitimace postačující tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že by k zásahu do subjektivních práv žalobce dojít nemohlo [tzv. „*Möglichkeitstheorie*“]. Posouzení samotné důvodnosti žaloby, stejně jako přesné vymezení porušeného subjektivního práva, je záležitostí meritorního posouzení.

(39) Výše načrtnutý přístup německé praxe je plně přenositelný i do podmínek českého soudního řádu správního. Je nelogické činit ze schopnosti prokázat zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv podmínku řízení; to je otázkou posouzení důvodnosti žaloby. Z těchto důvodů rozšířený senát již dříve přistoupil k přehodnocení výkladu podmínek aktivní žalobní legitimace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že rigidně vyžadovaná existence veřejného subjektivního práva jako předpoklad aktivní žalobní legitimace fyzických či právnických osob se dostává do kolize s ústavním právem na přístup k soudu. V odůvodnění rozhodnutí rozšířený senát předně uvedl, že v praxi jsou přezkoumávány akty správních orgánů, kde není možné dovodit, že by bylo jakékoliv „hmotné“ subjektivní právo dotčeno. Naproti tomu je odpírán přístup k soudu v případech, kdy má být předmětem přezkumu správní akt konstitutivní povahy. V takových případech je subjektivní právo zrozero teprve aktem samým; před jeho přijetím lze uvažovat maximálně o právech procesních či legitimním očekávání.

(40) V rozhodnutí rozšířeného senátu tak v podstatě rezonovalo původní očekávání zákonodárce, vyjádřené v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Sněmovní tisk ze dne 4. 10. 2001, č. 1080/0, přístupný v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny ČR na <http://www.psp.cz>). Zde navrhovatel zákona s ohledem na žalobní legitimaci v současných ustanoveních § 65 - § 67 s. ř. s. konstatoval, že tato ustanovení poskytují žalobní oprávnění každému, „[...] *kdo tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech. Jen takovéto vymezení zajišťuje bez zbyteku naplnění požadavků Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobní legitimace, tedy právo na přístup k soudu, musí být totiž založena*

již samotným tvrzením. Nelze ji koncipovat tak, že právo na přístup k soudu se bude odvíjet od toho, zda někdo byl na právech zkrácen nebo ne; to může být zjištěno až po provedeném řízení a vyjádřeno teprve rozhodnutím soudu o věci samé.“

(41) Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře (nejnověji viz např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, www.nssoud.cz).

(42) Při aplikaci těchto kritérií nezbyvá rozšířenému senátu než konstatovat, že vydání (ne)souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. je s to citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce. Závazné stanovisko tohoto typu, které s konečnou platností určí, zda vlastník pozemku může svůj pozemek určitým způsobem využívat, se předně dotýká práva vlastnit a pokojně užívat majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny, případně čl. 1 Prvního dodatkové protokolu Evropské úmluvy). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, srov. analogicky kupř. rozsudek ze dne 29. 11. 1991 ve věci *Pine Valley Developments Ltd and Others proti Irsku* (stížnost č. 12742/87), Series A no. 222 či rozsudek ze dne 21. 5. 1990 ve věci *Mats Jacobsson proti Švédsku*, (stížnost č. 11/1989/171/227), Series A no. 180-A.

(43) Nad rámec práva vlastnického lze také, v závislosti na konkrétních okolnostech případu, uvažovat o zásahu do práv na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), případně práva na včasné a úplné informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) - srov. nálezy ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 8, str. 375; usnesení ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99, Sb. n. u. ÚS, sv. 14, str. 329, případně také rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 - 110, www.nssoud.cz). Není sporu o tom, že obě práva jsou svým charakterem rámcová a vyžadují zákonné specifikace. Nicméně právě zákon o ochraně přírody a krajiny by měl být zákonnou úpravou, která obě práva na zákonné úrovni naplňuje; tomuto požadavku by měl odpovídat i jeho výklad.

(44) V neposlední řadě se pak absence možnosti soudního přezkumu souhlas (ne)vydaného podle § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. a závazných stanovisek obecně může dotknout také procesních práv žalobce, přinejmenším práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny) a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny).

(45) Na základě výše uvedeného rozšířený senát uzavřel, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny (či jeho absence) k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Není proto vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví na základě ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s.

VI.

Rozhodnutí předběžné povahy

(46) Rozšířený senát dále konstatoval, že závazná stanoviska nejsou rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Jak dovozuje judikatura zdejšího soudu, charakteristickým rysem rozhodnutí předběžné povahy je jeho dočasnost (srov. kupř. rozsudek ze dne 28. 4. 2005,

č. j. 5 Afs 162/2004 - 61, č. 613/2005 Sb. NSS; rozsudek ze dne 30. 9. 2004, č. j. 5 As 29/2003 - 68, č. 790/2006 Sb. NSS; usnesení ze dne 5. 10. 2004, č. j. 6 A 119/2001 - 74, č. 434/2005 Sb. NSS). To jednak znamená, že samotné věcné posouzení je vyhrazeno konečnému rozhodnutí, a dále pak tu skutečnost, že dočasné rozhodnutí tradičně pozbývá svých účinků s nabytím právní moci konečného rozhodnutí ve věci samé.

(47) Požadavek, který dále formuluje judikatura Ústavního soudu je, aby v okamžiku, kdy samostatnému soudnímu přezkumu nepodléhá rozhodnutí předběžné povahy, pak aby mu podléhalo rozhodnutí konečné (srov. nález pléna ÚS ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb., na str. 4702). Pokud by tedy údajné rozhodnutí předběžné povahy dalšímu přezkumu v rámci přezkumu rozhodnutí konečného s ohledem na svůj obsah již nepodléhalo, pak takové rozhodnutí nelze z ústavně-právního hlediska považovat za rozhodnutí předběžné povahy.

(48) Ani jeden z výše uvedených znaků závazné stanovisko vydané orgánem ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb. nenaplnuje. Jedná se jednak o rozhodnutí, které je s ohledem na posuzovaný předmět řízení konečné. Příslušný orgán ochrany přírody autoritativně a pro všechna další navazující řízení závazně stanoví, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem na úseku ochrany přírody a krajiny. Z důvodů, které byly podrobně rozvedeny výše v bodě týkajícím se předmětu řízení (bod V.I.), s ohledem na tento předmět řízení je rozhodnutí orgánu ochrany přírody konečné a nikoliv předběžné.

(49) Stejně tak podkladové rozhodnutí nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující. Může sice nastat situace, kdy budou některé části podkladového rozhodnutí obsahově převzaty do (výroku) rozhodnutí navazujícího; tato skutečnost však nezabavuje výchozí rozhodnutí samostatné právní existence. Podobně pokud je rozhodnutí kupříkladu stavebního úřadu předmětem následného přezkumu ve správním soudnictví a je pro svoji nezákonnost zrušeno, tato skutečnost nemá žádný dopad na platnost předchozího rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny.

(50) S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny (či jeho absence) k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. není vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví ani na základě ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s.

VII.

K šíři soudního přezkumu závazných stanovisek

(51) Na okraj rozhodnutí považuje rozšířený senát za vhodné uvést, že výše uvedený závěr platí beze zbytku pouze pro *závažná* stanoviska. Úlohou správního soudnictví je přezkum činnosti veřejné správy a jí svěřené úvahy v případech, kdy dochází do zásahu právní sféry fyzických nebo právnických osob. Tento přezkum má být vykonáván v první řadě vůči tomu orgánu, který reálnou mírou úvahy v konkrétním případě disponuje. V případě závazného stanoviska však správnímu orgánu, který vydává jakékoliv následné rozhodnutí (zde stavební úřad), žádná úvaha s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zachycený nepřisluší.

(52) O opačný případ se jedná v okamžiku, kdy rozhodující orgán ze stanoviska pouze vychází, není jím však vázán. V takovém případě je rozhodující orgán, který vydává konečné rozhodnutí, oprávněn i s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zachycený realizovat určitou míru vlastní úvahy. O situaci podobného typu se bude kupříkladu jednat v případě posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle § 4 - § 10 zákona č. 100/2001 Sb.,

o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. Ustanovení § 10 odst. 4 zákona uvádí, že správní úřad, který vydává rozhodnutí (typicky se tak děje v oblasti územního a stavebního řízení) bere obsah stanoviska k posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. stanoviska EIA) v úvahu. Stejně tak má správní úřad povinnost si stanovisko opatřit; není jím však vázán co do obsahu. Může se od obsahu stanoviska odchýlit; v takovém případě je však povinen uvést pro tento svůj postup důvody. Za podobné situace proto není nezbytné podrobit podobný typ nezávazného stanoviska samostatnému přezkumu ve správním soudnictví (viz rozsudek ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, č. 1461/2008 Sb. NSS; viz též usnesení ÚS ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08, <http://nalus.usoud.cz>).

(53) Omezení samostatného přezkumu stanovisek na stanoviska závazná nejenom že vychází vstříc výše naznačené logice kontroly úvahy veřejné správy na tom místě, kde je a kde může být skutečně realizována; tento výklad dále respektuje hranice příslušnosti jednotlivých správních orgánů. Opačný přístup činí odpovědným správní orgán vydávající konečné rozhodnutí také za úkony či pochybení orgánu, který vydal stanovisko, aniž by však měl prvně jmenovaný správní orgán pravomoc rozhodovací činnost posledně jmenovaného reálně ovlivnit.

(54) Rozšířený senát konečně nepřijal za svoji ani argumentaci v tom smyslu, že samostatný soudní přezkum by měl být umožněn pouze v případech *negativních* stanovisek orgánů ochrany přírody a krajiny. S ohledem na negativní stanoviska vzniká již problém povahy definiční: stanovisko negativní s ohledem na zájmy žalobce (stavebníka) může být pozitivní s ohledem na zájmy případných jiných účastníků řízení (vlastníků sousedících nemovitostí, občanských sdružení aj.) a naopak - stanovisko pozitivní vůči plánům potencionálního stavebníka může být negativní vůči všem ostatním. Navíc je patrné, že i na první pohled pozitivní stanovisko, které vyslovuje souhlas s uskutečněním záměru, může být, s ohledem na množství případných omezujících podmínek či dalších požadavků, stanoviskem *de facto* negativním. Za těchto okolností došel rozšířený senát k závěru, že ve správním soudnictví přísluší přezkoumávat všechna závazná stanoviska.

VIII.

K temporálním účinkům rozhodnutí rozšířeného senátu

(55) S ohledem na dosavadní nejednotnost přístupu správních soudů k otázce samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek a potenciální dopad tohoto rozhodnutí na rozhodovací praxi považuje rozšířený senát za vhodné uvést na závěr svého rozhodnutí několik zpřesnění týkajících se časového působení tohoto rozhodnutí a rozhodovací činnosti rozšířeného senátu obecně.

(56) Úkolem soudní judikatury je řešení konkrétních sporů; to je z povahy věci zaměřeno do minulosti a ke konkrétní kauze. Tento primární charakter rozhodovací činnosti soudů však doznává na úrovni vrcholných soudů proměny, *a fortiori* v rámci judikaturu sjednocujícího tělesa uvnitř vrcholného soudu. Zatímco požadavek zákonnosti rozhodovací činnosti směřuje k případné korekci rozhodnutí jednotlivé kauzy, zajištění jednoty rozhodující činnosti (obě § 12 odst. 1 s. ř. s.) je svojí povahou aktivitou zaměřenou spíše do budoucna. Činnost rozšířeného senátu se pak v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. zaměřuje především na druhý ze zmiňovaných úkolů Nejvyššího správního soudu: na do budoucna orientované sjednocování odlišných právních názorů.

(57) Z výše uvedeného plyne, že pokud, jako je tomu v kupříkladu v projednávané věci, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotí doposud rozdílný přístup senátů zdejšího

soudu stejně jako krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví, účinky tohoto rozhodnutí jsou orientovány výlučně do budoucna. Ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má. Tato skutečnost má tedy v projednávané věci následující účinky:

1) Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba - obdobně viz např. nálezy ÚS ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, Sb. n. u. ÚS, sv. 32, č. 31, s. 281 či nálezy ÚS ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, Sb. n. u. ÚS, sv. 33, č. 20, s. 417.

2) Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.

IX.

(58) Rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této předložené otázce. Věc vrací pátému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť změnou rozvrhu práce ze dne 21. 7. 2008 byla věc vedena pod sp. zn. 6 As 7/2005 tomuto senátu přidělena. Pátý senát v této věci rozhodne v souladu s právním názorem vysloveným v tomto usnesení.

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

V Brně dne 21. října 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu