

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Karla Šimky, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ing. Arch. P. H.**, zast. Mgr. Ditou Křápkovou, advokátkou se sídlem Lipová 727/5a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2013, č. j. MK 54106/2013 OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 A 17/2014 - 97,

t a k t o :

Věc **se vrací** čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní řízení před správními orgány a správními soudy

[1] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2013, č. j. MK 14119/2013 PI. Jím bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu (podle aplikovatelné právní úpravy, tj. účinné do 31. 12. 2017; nyní jde o § 149 odst. 6) zrušeno závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 29. 6. 2012, č. j. S-MHMP 560473/2012, ve věci stavby terasy ve střešní rovině domu M. S. čp. X, na adrese P. 5, P. 5.

[2] Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2013 napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který žalobu usnesením ze dne 13. 2. 2014 odmítl. Podle městského soudu rozšířený senát rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS (dále jen rozhodnutí ve věci *Závazná stanoviska II*), rozhodl, že závazné stanovisko nepředstavuje samo o sobě zásah do práv jedince. Jím je až rozhodnutí správního orgánu vydané na základě závazného stanoviska, proti němuž žalobce může po vyčerpání příslušných opravných prostředků brojit. Městský soud proto žalobu shledal podle § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s. nepřijatelnou.

[3] Žalobce podal proti usnesení městského soudu ze dne 13. 2. 2014 kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že v projednávané věci nebylo žalobou napadeno závazné stanovisko, nýbrž rozhodnutí žalovaného o rozkladu proti usnesení o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Jedná se tedy o odlišnou situaci od té, kterou posuzoval rozšířený senát v rozsudku ve věci ve věci *Závazná stanoviska II*. Nejvyšší správní soud

měl tedy za to, že názor rozšířeného senátu nelze na projednávanou věc bez dalšího aplikovat. Naopak by měla být aplikována ustálená judikatura, která za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považuje rozhodnutí o zrušení jiných úkonů správních orgánů dle části čtvrté správního řádu (jímž je i závazné stanovisko) v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu a umožňuje jejich samostatný soudní přezkum v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011 - 42, č. 2955/2014 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012 - 23, a ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, č. 3046/2014 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud poukázal na to, že zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení připadá v úvahu pouze v případě závažných vad způsobujících jeho nezákonnost a při šetření práv nabytých v dobré víře adresátem závazného stanoviska ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu aplikovaného přiměřeně. Pokud v návaznosti na zrušení závazného stanoviska bude vydáno nové závazné stanovisko a jím determinované rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, může adresát rozhodnutí účinně následně u soudu napadnout pouze nezákonnost tohoto nového závazného stanoviska, nemůže však efektivně dosáhnout přezkoumání zákonnosti zrušení původního závazného stanoviska v rámci takové žaloby. Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že jiná situace by nastala, pokud by žalobce napadl úkon nadřízeného správního orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu, kterým se v rámci odvolacího řízení potvrzuje nebo mění závazné stanovisko. Výsledkem takového postupu je totiž opět závazné stanovisko, na které pak dopadají závěry vyslovené rozšířeným senátem ve věci *Závazná stanoviska II*.

[4] Městský soud následně v záhlaví uvedeným usnesením žalobu opět odmítl. Necítil se (s poukazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS; dále jen usnesení ve věci *Kasační závaznost*) být vázán kasačním rozsudkem č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť názor v něm vyslovený byl v mezidobí překonán samotným Nejvyšším správním soudem, a to rozsudkem ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 123 (dále jen rozsudek ve věci *Office Park Šantovka*), a Ústavním soudem nálezem ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (dále jen nález ve věci *Office Park Šantovka*). Řídil se tímto nálezem, podle něhož názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II* je třeba aplikovat i na rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu.

II. Kasační stížnost žalobce

[5] Žalobce (stěžovatel) proti posledně uvedenému usnesení podal kasační stížnost. Uvedl, že přezkum závazných stanovisek je formalizovaným řízením, v němž je nutno vedle posouzení zákonnosti původního stanoviska zvážit i požadavek na zachování právní jistoty a ochranu práv nabytých v dobré víře.

[6] Městský soud se dále nezabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí v konkrétním případě zasahuje do právní sféry stěžovatele, a zda tak je naplněn materiální znak rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. K tomu podle stěžovatele došlo.

[7] Stěžovatel podle svého přesvědčení vydáním kladného závazného stanoviska nabyl přinejmenším legitimní očekávání, že jím navržený záměr je z hlediska zákona o památkové péči přípustný a při splnění dalších podmínek vyplývajících z jiných předpisů bude povolen.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[8] Podle žalovaného městský soud v napadeném usnesení vyšel z nálezu Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka*, jehož argumentaci stěžovatel nijak nevyvrací. Původní zrušující rozsudek č. j. 4 As 42/2014 - 69, jehož se stěžovatel dovolává, označil za exces jak sám Nejvyšší správní soud ve věci *Office Park Šantovka*, tak i následně Ústavní soud. Sám čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu na svém původním názoru nesetrval, nýbrž jej sám opustil v rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 - 30, č. 3214/2015 Sb. NSS (dále jen rozsudek ve věci *Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení*).

IV. Předložení věci rozšířenému senátu

[9] Čtvrtý senát, jemuž příslušelo věc rozhodnout, dospěl k závěru, že je třeba ji předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu.

IV. 1. Relevantní judikatura z pohledu čtvrtého senátu

[10] Čtvrtý senát úvodem popsal vývoj rozhodné judikatury.

[11] Rozšířený senát nejprve sjednotil předchozí nejednotnou judikaturu ohledně přezkumu (závazných) stanovisek vydávaných dle správního řádu z roku 1967 usnesením ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS (dále jen usnesení ve věci *Závazná stanoviska I*). K soudnímu přezkumu závazných stanovisek, již podle správního řádu z roku 2004, se rozšířený senát vrátil rozsudkem ve věci *Závazná stanoviska II*. V něm se sice přihlásil k názoru uvedenému ve svých mnoha předchozích rozhodnutích, tj. že výluky ze soudního přezkumu je třeba vykládat obzvláště restriktivně (bod 29), na druhou stranu však uvedl, že je z hlediska ústavního ponechána obyčejnému zákonodárci volba „kdy a jak“ jednotlivé úkony soudně přezkoumávat (bod 27).

[12] Čtvrtý senát poznamenal (shodně jako již v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 – 69), že rozšířený senát se v obou citovaných rozhodnutích nijak nezabýval otázkou soudního přezkumu rozhodnutí (usnesení), kterým se dle § 149 odst. 5 a § 156 odst. 2 správního řádu v přezkumném řízení ruší závazné stanovisko. Čtvrtý senát připustil, že ještě před vydáním rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 - 21, tak, že na základě rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II* je ze soudního přezkumu vyloučen úkon, kterým je v přezkumném řízení změněno závazné stanovisko dle § 149 odst. 5 správního řádu. Tento závěr však není v přímém rozporu s rozsudkem č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť stejně jako v případě změny či potvrzení závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení dle § 149 odst. 4 správního řádu, což byl případ řešený rozsudkem ve věci *Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení*, je výsledný akt (přínejmenším z hlediska obsahového) opět závazným stanoviskem, které je způsobilé k subsumpci v rámci správního řízení ve smyslu rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II*. To je podstatný rozdíl oproti rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu, které nelze považovat za závazné stanovisko ani z hlediska obsahového, ani z hlediska formálního.

[13] Desátý senát v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka* odmítl aplikovat názor vyslovený čtvrtým senátem v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť měl za to, že názor čtvrtého senátu je v rozporu s rozsudkem rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II*.

[14] Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud zamítl nálezem ve věci *Office Park Šantovka*. Ústavní soud sice konstatoval, že desátý senát se zmýlil, pokud měl za to, že samotný čtvrtý senát opustil v rozsudku ve věci *Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení* názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, avšak jinak se ztotožnil se stanoviskem desátého senátu, že z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II* lze dovodit, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena i rozhodnutí, kterými se v přezkumném řízení ruší závazná stanoviska. Podstatné je, že v rozsudku *Office Park Šantovka* Nejvyšší správní soud připustil přezkoumání takového rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska jakožto podkladového aktu konečného rozhodnutí správního orgánu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Ústavní soud proto neshledal potřebu zkoumat souladnost vyloučení takového rozhodnutí ze soudního přezkumu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Takovému „odložení“ soudního přezkumu nelze dle Ústavního soudu z hlediska ústavnosti nic vytknout.

[15] Po vydání nálezu Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka* rozhodl Nejvyšší správní soud v jiné věci rozsudkem č. j. 6 As 277/2016-40, v němž se přihlásil k názoru vyslovenému v rozsudku a nálezu ve věci *Office Park Šantovka* a neshledal prostor pro polemiku s ním.

IV. 2. Právní názor čtvrtého senátu

[16] Čtvrtý senát odmítl názor desátého senátu vyslovený v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka*, že z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II* jasně vyplývá, že výluka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s. se jednoznačně vztahuje také na rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, kterými se dle § 149 odst. 5 správního řádu ruší závazné stanovisko. Takový názor nebyl rozšířeným senátem v citovaném rozsudku vysloven.

[17] Čtvrtý senát míní, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, které samo je úkonem podle části čtvrté (a z hlediska soudního řádu správního tak může eventuálně představovat, při splnění jiných podmínek, zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.), je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Tento názor postupujícího senátu není v rozporu ani s rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 - 36, č. 3460/2016 Sb. NSS, podle kterého je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy dle § 174 odst. 2 správního řádu opět opatření obecné povahy.

[18] Pro případ, že by rozšířený senát přisvědčil názoru vyslovenému v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka*, tedy že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., dal postupující senát ke zvážení možnost připuštění jiné alternativy soudní ochrany proti takovému úkonu správního orgánu, např. cestou žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s.

IV. 3. Názor předkládajícího senátu ohledně otázky pravomoci rozšířeného senátu

[19] Postupující senát si byl vědom, že právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v určité věci jej i nadále v téže věci zavazuje a že jej lze překonat jen výjimečně, a sice později vydaným rozhodnutím mj. rozšířeného senátu nebo Ústavního soudu (viz rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Kasační závaznost*). V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud již rozhodl o otázce, která je nyní opětovně nastolena v kasační stížnosti, a to rozsudkem č. j. 4 As 42/2014 - 69.

[20] K tomu, zda rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu je soudně přezkoumatelné na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.,

se po vydání rozsudku č. j. 4 As 42/2014 – 69 vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ve věci *Office Park Šantovka*. Podle čtvrtého senátu však v nálezu není závazně vyjádřen názor, že je ústavně nezbytné, aby žaloby proti rozhodnutím o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení byly odmítány jako nepřípustné. Ústavní soud toliko neshledal porušení práva na spravedlivý proces a dále shledal názor desátého senátu vyjádřený v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka* možným s tím, že mu nelze „z ústavního hlediska nic vytknout“. Tím ale názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 neshledal neústavním. Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), nikoli nejvyšším soudem, jehož úkolem by bylo sjednocovat výklad zákonů obecnými soudy. Zda má být soudní přezkum rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení zajištěn možností samostatné žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s., anebo v rámci přezkumu závazného podkladu jiného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s., je ovšem věc výkladu „jednoduchého“ práva, k němuž je povolán Nejvyšší správní soud. Postupující senát se proto zabýval možností rozhodnout ve věci znovu stejným způsobem jako v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť viděno z této perspektivy nález ve věci *Office Park Šantovka* nebrání striktně vzato v aplikaci tohoto původního názoru, jelikož nebyl zavržen jako protiústavní.

[21] Ústavní soud nicméně v citovaném nálezu přitakal výkladu rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II* tak, jak jej učinil desátý senát v rozsudku *Office Park Šantovka*. Tím vzniká též možnost takového chápání tohoto nálezu, že závazně aproboval názor desátého senátu vyslovený v rozsudku *Office Park Šantovka*, a tím dřívější názor vyslovený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 autoritativně překonal. Tak ostatně nález interpretoval i městský soud v napadeném usnesení. Z důvodu právní jistoty a zajištění jednotnosti soudní judikatury proto postupující senát rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu.

[22] Rozšířený senát má podle čtvrtého senátu v projednávané věci pravomoc rozhodnout. Nejsou totiž naplněny důvody, pro které svou pravomoc popřel v usnesení ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 76, č. 3540/2017 Sb. NSS, tj. že by předložená otázka byla konzistentně vyřešena ustálenou judikaturou Ústavního soudu, která toliko nebyla respektována v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, aniž by odlišný názor byl blíže odůvodněn. Čtvrtý senát totiž svůj odlišný názor shora podrobně vysvětlil a uvedl důvody, pro které jej zastává. Lze s nimi nesouhlasit, ale je na rozšířeném senátu, aby je případně vyvrátil.

V. Pravomoc rozšířeného senátu

[23] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Pouze pokud by byla dána, mohl by se zabývat podstatou právního názoru zaujatého čtvrtým senátem v překládacím usnesení a tím, zda je důvodu jej následovat.

[24] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *(d)ospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[25] Není pochyb o tom, že čtvrtý senát v předkládacím usnesení zaujal právní názor odlišný od toho, jenž byl vyjádřen v rozsudku desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*.

[26] Čtvrtý senát míní, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 (v rozhodném znění odst. 5) správního řádu, jímž se ruší závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, má být přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), případně (jako nouzové řešení) na základě zásahové žaloby (§ 82 a násl. s. ř. s.),

[27] Jeho názor nyní vyjádřený v předkládacím usnesení je však ve zjevném rozporu s názorem desátého senátu, neboť ten dospěl k závěru, že výše uvedené rozhodnutí vydané v přezkumném řízení má – stejně jako správní akt, jenž jím byl zrušen – povahu závazného stanoviska, které je jako „ne-rozhodnutí“ ze soudního přezkumu na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu samo o sobě vyloučeno. Soudní ochrana je poskytnuta až následně v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, jemuž bylo závazné stanovisko podkladem (podle desátého senátu je takovým podkladem i rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení závazného stanoviska).

[28] Stejně tak je nepochybné, že čtvrtý senát potřebuje vyřešení jím nastolené právní otázky pro své rozhodnutí o kasační stížnosti, neboť právě otázka samostatné soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 (v rozhodném znění odst. 5) správního řádu, jímž se ruší závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, je meritem usnesení městského soudu, proti němuž žalobce brojí kasační stížností.

[29] Přesto však pravomoc rozšířeného senátu zabývat se podstatou věci předložené mu čtvrtým senátem není dána. Je tomu tak proto, že k vyřešení právní otázky rozhodné pro věc posuzovanou čtvrtým senátem již došlo v jeho dřívějším rozsudku (č. j. 4 As 42/2014 – 69), přičemž na závaznosti tam vysloveného právního názoru pro tento konkrétní případ nic nezměnil ani následný judikaturní vývoj.

[30] Rozšířený senát se závazností právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v jeho rozhodnutí pro další na to navazující rozhodnutí tohoto soudu v téže věci zabýval podrobně ve svém usnesení ve věci *Kasační závaznost*, v němž uvedl (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„(...) § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k právní otázce již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzené. Nelze-li závazný právní názor podrobit kognici k námitkám účastníků, nelze tak učinit ani z iniciativy soudu.

Toto omezení je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Tím je zaručen i požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Patří-li tyto zásady předpokládající stejné rozhodování soudu v obdobných případech k základním atributům právního státu a jsou-li naplněním zásady spravedlivého procesu, pak tím spíše musí být respektovány při opakovaném rozhodování v téže věci za situace, kdy je rozhodováno za stejných poměrů jako při předchozím rozhodnutí. Není-li tedy v dalším řízení změněn skutkový stav, nepřichází v úvahu změna aplikace práva na tento stav při rozhodování o nové kasační stížnosti. (...)

(...) Stejně tak může být narušen i právní stav, a to změnou či zrušením rozhodného právního předpisu, za situace bránící aplikaci původního předpisu; podobně i deklarací protiústavnosti předpisu Ústavním soudem. (...)

Pro úplnost je třeba konstatovat, že i když nenastane v dalším řízení změna skutkových ani právních poměrů, není závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu absolutní. Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvážil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropských společenství, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního

soudu v téže věci. *Závaznost těchto rozhodnutí stojí jednak na sjednocovací funkci určitých orgánů v rámci soudní hierarchie, jednak na skutečnosti, že i mimo přímou závaznost rozhodnutí toho kterého soudu v konkrétní věci lze důvodně předpokládat stejné posouzení v případech obdobných. (...)*“

[31] Samotný rozsudek desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*, „proti“ němuž čtvrtý senát věc postoupil rozšířenému senátu, nelze považovat za podstatnou změnu judikatury, kterou by čtvrtý senát byl povinen sám o sobě akceptovat v novém rozhodnutí časově následujícím po rozsudku desátého senátu. Rozsudek v jiné právní věci, byť řešící tu samou rozhodnou právní otázku, nemůže prolomit závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v téže věci v jeho dřívějším rozhodnutí. Jedinou výjimkou by bylo, kdyby takovým jiným senátem Nejvyššího správního soudu byl rozšířený senát, což se v nyní projednávané věci nestalo.

[32] Takzvaná kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (tj. závaznost jím vysloveného právního názoru pro další postup krajského soudu nebo správních orgánů v dané konkrétní věci) je zcela zásadním pravidlem zaručujícím právní jistotu účastníkům řízení a předvídatelnost postupu výše uvedených orgánů v dané věci. Má v konkrétní věci přednost i před zájmem na odstranění případné objektivní nesprávnosti soudem již vysloveného právního názoru. Respekt k tomuto pravidlu přispívá také k zajištění snesitelné délky soudních řízení ve věcech správního soudnictví a správních řízení.

[33] Dokonce i v případech, kdy by rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo možno považovat za judikaturní exces (k tomuto pojmu viz např. jeho rozsudek ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95, respektive náleze ve věci *Office Park Šantovka*, body 18-21), zůstává kasační závaznost tohoto rozhodnutí nedotčena.

[34] Kasační závaznost lze překonat (a to nejen ve věcech „běžných“, ale i těch, v nichž došlo k judikaturnímu excesu – tím však rozšířený senát neříká, že rozsudek č. j. 4 As 42/2014 - 69 takovým excesem byl; jak bude uvedeno dále, rozšířený senát se touto otázkou vůbec nezabýval) pouze způsobem předvídaným ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu ve věci *Kasační závaznost*, tedy, zjednodušeně řečeno, odchylnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu.

[35] Ani náleze Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka* však nelze považovat za podstatnou změnu judikatury, kterou by čtvrtý senát byl povinen promítnout v novém rozhodnutí časově následujícím po rozsudku desátého senátu. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti a jeho úkolem je ve vztazích mezi jednotlivcem a veřejnou mocí především chránit ústavně zaručená základní práva jednotlivce. Svými obecně závaznými rozhodnutími (těmi jsou zásadně toliko nálezy, viz čl. 89 odst. 2 Ústavy a např. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, body 67 až 69, podobně viz jeho náleze ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 670/05; k problematice rozhodnutí Ústavního soudu – nejen nálezů – jako rozhodovacích vodítek pro obecné soudnictví viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2005, č. j. 2 Afs 37/2005 - 82) vytváří pro rozhodovací činnost obecných soudů nepřekročitelné hranice tím, že vymezuje, v jakých ohledech již není přípustné sféru základních práv a svobod jednotlivce omezit. Jinak řečeno, úkolem Ústavního soudu je chránit sféru základních práv a svobod.

[36] Závaznost interpretace „jednoduchého“ práva Ústavním soudem má své limity právě ve výše vymezeném rozsahu pravomocí tohoto orgánu. Pro obecný soud je tak typicky závazné, vysloví-li Ústavní soud, že určité interpretační alternativy vyhovují požadavku ústavně konformní interpretace „jednoduchého“ práva, zatímco jiné nikoli. Jen ústavně konformní interpretační

alternativy může obecný soud aplikovat. V prostoru ústavně konformních interpretací je to však obecný soud sám (a v rámci správního soudnictví Nejvyšší správní soud jako vrchol této soustavy soudů), kdo z dostupných variant vybírá tu „správnou“. Rozšířený senát se ke vztahu obecného soudnictví a Ústavního soudu a k roli Ústavního soudu při interpretaci práva vyslovil v bodu 21 usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 8 Afs 48/2009-80, č. 2315/2011 Sb. NSS, takto: „*Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů a rušit je, pokud nepřipustně zasáhla do ústavně zaručených práv jednotlivců; v této souvislosti jistě může podávat výklad rozhodného práva, který musí obecné soudy reflektovat tak, aby ve své rozhodovací činnosti nevybočily z ústavních mezí. Mimo rámec těchto limitů je však věcí obecných soudů, jak budou rozhodné právo vykládat, včetně toho, že mohou dospět k výkladu příznivějšímu pro jednotlivce, než jaký zaujal Ústavní soud.*“ Obdobný závěr vyslovil rozšířený senát i v bodě 72 svého usnesení ze dne 1. 4. 2014, č. j. 4 Ads 32/2012-50, č. 3059/2014 Sb. NSS.

[37] Ve věci nyní projednávané bylo jádrem přezkumné činnosti Ústavního soudu ve vztahu k rozsudku desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*, zda desátý senát neporušil ústavně zaručené právo jednotlivce na to, aby o jeho věci rozhodoval zákonný soudce. Ústavní soud zkoumal, zda této ústavní maximě odpovídal postup desátého senátu, který při řešení právní otázky obdobné té, již řešil čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, dospěl k názoru o excesivnosti závěrů čtvrtého senátu a uvedenou právní otázku posoudil sám jinak, aniž by věc předložil rozšířenému senátu. Ústavní soud tento jeho postup z ústavních hledisek aproboval. V bodech 23 až 31 svého nálezu podrobně analyzoval argumentaci uvedenou v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 a shledal v ní některé deficity. V žádném případě však neprohlásil, že by snad závěry rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 byly protiústavní.

[38] K samotné právní otázce, zda rozhodnutí v přezkumném řízení, jímž se ruší závazné stanovisko, má, či nemá být samostatně soudně přezkoumatelné, Ústavní soud v nálezu ve věci *Office Park Šantovka* uvedl (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„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).“

[39] Rozšířený senát z nálezu Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka* vyvozuje následující pro obecné soudy závazná interpretační vodítka:

- Pravidla o „přímém“ překonání judikaturního excesu bez zapojení rozšířeného senátu je třeba užívat zdrženlivě; toto pravidlo však má v odůvodněných případech své místo, neboť jeho uplatněním lze předejít nadbytečnému prodlužování a komplikování soudního

řízení (tyto teze rozšířený senát dále rozvedl v nedávném usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018 – 31, body 23 násl.).

- Soudní přezkum závazného stanoviska, čítaje v to i rozhodnutí, jímž je původně vydané závazné stanovisko jakkoli dotčeno (změněno, zrušeno), musí být zaručen; určení, zda a kdy se tak stane, je zásadně věcí zákonodárce a v mezích jím vyjádřené dispozice věcí judikatury obecných soudů. Ústavními mezemi jsou na jedné straně požadavek efektivní soudní ochrany proti každému jednotlivému aktu této povahy, na straně druhé požadavek únosně složitých a přiměřeně efektivních rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy.

[40] Svůj v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 vyslovený názor by čtvrtý senát v nynější věci jako názor takzvaně kasačně závazný byl povinen opustit jen tehdy, plynulo-li by z nálezů Ústavního soudu, že tímto senátem zvolená výkladová alternativa podoby soudního přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení závazného stanoviska je ústavně nekonformní. A tak tomu s ohledem na shora podaný výklad není. Právní názor zaujatý čtvrtým senátem v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 se pohybuje v mezích ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva. Jelikož zatím nebyl překonán judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu, zavazuje čtvrtý senát v dané konkrétní věci i nadále. V této věci se od něho proto čtvrtý senát nesmí odchýlit. S ohledem na tuto skutečnost není ani dána pravomoc rozšířeného senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Kasační závaznost rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) má jednoznačně přednost před možnými diskusemi ohledně obecného normativního působení judikatury a pravomocí rozšířeného senátu sjednocovat judikaturu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[41] Jelikož rozšířený senát shledal, že v dané věci nemá pravomoc rozhodovat, vrátil věc čtvrtému senátu, aniž by se meritorně zabýval právní otázkou, kvůli níž mu byla věc předložena.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu