



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Aleše Sabola, v právní věci žalobkyně: **BENOCO, s.r.o.**, se sídlem Na Roudné 443/18, Plzeň, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Lesy ČR, s. p., se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, II) Český svaz ochránců přírody Šumperk, se sídlem nám. Republiky 1643/2, Šumperk, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2016, čj. MMR-9983/2016-83/551, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 24. 1. 2018, čj. 65 A 43/2016-115,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 11. 11. 2015, čj. KUOK 100062/2015 zrušil v přezkumném řízení veřejnoprávní smlouvu sp. zn. 92610/2014 uzavřenou mezi žalobkyní a Městským úřadem Šumperk (dále jako „stavební úřad“), podle § 165 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 28. 7. 2016 (dále jen „správní řád“), z důvodu rozporu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Veřejnoprávní smlouva se týkala umístění a provedení stavby označené jako „rekonstrukce větrné farmy Mravenečník, spočívající ve stavebních úpravách na pozemcích

parc. č. X, X, X, X a parc. č. st. X v k. ú. R.“. Proti rozhodnutí krajského úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný (dále „stěžovatel“) zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí stěžovatele podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočka Olomouc (dále jen „krajský soud“), jenž rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že nejprve je nezbytné zabývat se otázkou nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Pokud by byla veřejnoprávní smlouva toliko uzavřená, ale nikoli účinná, neměla by žádné účinky a nebyla by tak splněna podmínka § 94 odst. 4 správního řádu pro zkoumání práv nabytých v dobré víře, včetně případné újmy. Veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti, neboť po jejím uzavření nebyly stavebnímu úřadu předloženy souhlasy třetích osob tak, jak ukládá §78a odst. 4 a § 116 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“). Stavební úřad však přesto na veřejnoprávní smlouvu vyznačil její účinnost, čímž žalobkyně nabyla dobré víry, že může začít realizovat svůj záměr, jako by veřejnoprávní smlouva byla účinná. Postup podle § 94 odst. 4 správního řádu proto bylo nutné připustit a stěžovatel se měl ve svém rozhodnutí zabývat odvolacími námitkami žalobkyně týkajícími se posouzení její dobré víry a případného poměření žalobkyni vzniklé újmy s újmou, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, při zjištěném rozporu uzavřené veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, což neučinil.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy tvrdí nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

[4] Namítal, že veřejnoprávní smlouva uzavřená v rozporu s právními předpisy se podle § 165 odst. 2 správního řádu bez dalšího zruší, přičemž třetí osoby nejsou nijak časově omezeny v podání podnětu k přezkumnému řízení. Na rozdíl od § 97 odst. 3 správního řádu nepřipadá v úvahu změna veřejnoprávní smlouvy. Právní úprava je odlišná, neboť v případě veřejnoprávní smlouvy nejde, na rozdíl od správního rozhodnutí, o vrchnostenský akt, nýbrž o vztah smluvní. Zásada legality (§ 2 odst. 1 správního řádu) je podle § 159 primárním předpokladem vzniku veřejnoprávní smlouvy. Ustanovení § 165 odst. 2 správního řádu (na rozdíl od § 94 odst. 1) záměrně stanoví povinnost zrušit uzavřenou veřejnoprávní smlouvu. Předpokladem pro její zrušení je již samotná existence veřejnoprávní smlouvy, uzavřené v rozporu s právními předpisy. Při přezkumu veřejnoprávní smlouvy není podle § 165 odst. 7 správního řádu správní orgán vázán lhůtami pro zahájení řízení a pro vydání rozhodnutí obsaženými v § 96 odst. 1 a 97 odst. 2 správního řádu. Absence lhůt znamená preferenci zásady legality nad subjektivní práva stran i nad princip právní jistoty. Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu na přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy proto nedopadá a je tak nedůležitá i míra újmy, která by žalobkyni vznikla zrušením veřejnoprávní smlouvy. Otázka dobré víry je nevýznamná i ve vztahu k § 94 odst. 5 správního řádu, neboť jej nelze použít při přezkumu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve smyslu § 165 odst. 7 správního řádu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, čj. 8 As 137/2016-54, se ve vztahu k řízení o určení právního vztahu nepoužije § 94 odst. 4 správního řádu, neboť § 142 správního řádu hledisko ochrany práv nabytých v dobré víře nezná. V nyní posuzované věci by se mělo postupovat obdobně, s ohledem na ochranu osob, které by jinak byly účastníky řízení. Ustanovení § 165 správního řádu jasně a úmyslně nepřipouští analogickou aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu. Zásada legality převažuje nad subjektivními právy smluvních stran i nad principem právní jistoty. Žalobkyně nezajistila souhlas osob, které by jinak byly účastníky správního řízení. Veřejnoprávní smlouva není účinná a žalobkyně tak nemůže svůj záměr realizovat. Závěrem navrhl rozsudek krajského zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

pokračování

[5] Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že § 165 správního řádu výslovně nevylučuje aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu, uplatní se proto jak při přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí, tak obdobně při přezkumu zákonnosti veřejnoprávních smluv, a odkázala na komentářovou literaturu i judikaturu Nejvyššího soudu. Poté co stěžovatel konstatoval rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, měl postupovat podle § 94 odst. 4 správního řádu a přezkumné řízení zastavit. Jediné ustanovení, které se při přezkumu veřejnoprávních smluv neuplatní, je § 97 odst. 2 správního řádu, jehož aplikaci § 165 odst. 7 správního řádu vylučuje. Veřejnoprávní smlouva, která je v rozporu s právními předpisy, nemusí být vždy zrušena. Lze ji zachovat s ohledem na zásadu ochrany dobré víry a zásadu subsidiarity obsažených v § 2 odst. 3 správního řádu, jež se konkrétně promítají v § 94 odst. 4 správního řádu, který se v nyní projednávané věci uplatní. V případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy musí být zachována proporcionalita mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a požadavkem zákonnosti na straně druhé. Absence lhůt v případě přezkumu veřejnoprávní smlouvy plyne z odlišnosti veřejnoprávní smlouvy od správního rozhodnutí. Ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu se nepoužije, protože představuje obecnou právní úpravu vůči speciální právní úpravě § 94 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 165 odst. 7 správního řádu výslovně předpokládá obdobnou aplikaci ustanovení o přezkumném řízení pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] Osoba zúčastněná na řízení II) s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, čj. 1 As 145/2012-48, uvedla, že aplikace § 94 odst. 4 správního řádu je vyloučena, neboť s ohledem na její chybějící souhlas s veřejnoprávní smlouvou žalobkyně věděla, že veřejnoprávní smlouva nenabude účinnosti a tudíž ani nemohla nabýt žádných práv v dobré víře. Stavební úřad pochybil, když veřejnoprávní smlouvu označil za účinnou. Žalobkyně by mohla odvodit své legitimní očekávání při uzavírání veřejnoprávní smlouvy pouze na základě existence soudních rozhodnutí v obdobných věcech. Postupovalo-li se však při uzavírání veřejnoprávní smlouvy v rozporu s právními předpisy s přispěním žalobkyně, nemůže se nyní domáhat legitimního očekávání. Zásada legitimního očekávání není absolutní hodnotou a je omezena jinými zásadami, zejména zásadou legality, účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem. Veřejnoprávní smlouva nikdy nenabyla účinnosti z důvodu své protizákonnosti. Dále uvedla, že přednost zájmů lidské společnosti před ochranou přírody není samozřejmá. Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem a zpochybnila, že by žalobkyni měla vzniknout nepoměrně větší újma, než újma hrozící zmařením cílů územního plánování a účelu posuzování vlivů na životní prostředí. Aplikace § 94 odst. 4 správního řádu by v této věci znamenala další prohloubení narušeného principu rovného postavení všech účastníků řízení. Současně bylo nepoužití § 94 odst. 4 správního řádu stěžovatelem dostatečně doloženo.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nicméně konkrétní důvody v kasační stížnosti nerozvedl. Jak již bylo řečeno, nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud z tohoto pohledu

přezkoumal rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že je dostatečně přezkoumatelně odůvodněný. Vadu nepřezkoumatelnosti soud ve věci nezjistil, zabýval se proto dále tvrzenou nezákonností.

[9] Podstatou sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda se stěžovatel při svém rozhodování o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí krajského úřadu měl zabývat ochranou práv žalobkyně nabytých v dobré víře a případným poměřením vzniklé újmy žalobkyně s újmou, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu při zjištění rozporu uzavřené veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu.

[10] Správní řád upravuje 3 druhy veřejnoprávních smluv. Prvním typem jsou tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 160 správního řádu, jež mohou uzavírat stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Druhým typem jsou smlouvy tzv. subordinační podle § 161 správního řádu. Tuto smlouvu uzavírá správní orgán s osobou, která by jinak byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, a to i namísto vydání rozhodnutí, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Lze ji mimo jiné uzavřít namísto územního rozhodnutí a stavebního povolení, což je případ v nyní projednávané věci. Třetím typem jsou smlouvy mezi účastníky navzájem. Podle § 162 správního řádu ji mohou uzavřít ti, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby řízení probíhalo, popřípadě ti, kdo účastníky takového řízení jsou, pokud řízení probíhá, přičemž předmětem takové smlouvy je převod nebo způsob výkonu jejich práv nebo povinností. V nyní projednávané věci se tedy jedná o subordinační typ veřejnoprávní smlouvy, avšak Nejvyšší správní soud předesílá, že právní závěry k ní dále uvedené se uplatní i u ostatních druhů veřejnoprávních smluv, neboť přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy podle § 165 dopadá na všechny veřejnoprávní smlouvy, není-li výslovně stanoveno jinak.

[11] Podle § 165 odst. 7 správního řádu platí, že *není-li v odstavcích 1 až 6 stanoveno jinak, platí pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy obdobně ustanovení o přezkumném řízení s tím, že správní orgán není vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2; při určení účinků rozhodnutí se přiměřeně použije ustanovení § 99*. Přezkumné řízení je upraveno v § 94 až § 99 správního řádu.

[12] Podle § 94 odst. 4 správního řádu v rámci přezkumného řízení platí, že *jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví*.

[13] Podle § 2 odst. 1 správního řádu platí, že *správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy")*. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

[14] Podle § 2 odst. 3 správního řádu platí, že *správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby")*, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

[15] Podle § 161 odst. 1 správního řádu platí, že *stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí*. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje

pokračování

podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).

[16] Podle § 168 správního řádu platí, že *veřejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160, která se přímo dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.*

[17] Podle § 78a odst. 4 stavebního zákona platilo, že *žadatel zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Žadatel je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu spolu se souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, a grafickou přílohu k vyznačení účinnosti.*

[18] Podle § 116 odst. 4 stavebního zákona platilo, že *stavebník zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky stavebního řízení, s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Stavebník je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu k vyznačení účinnosti spolu se souhlasy osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Po vyznačení účinnosti smlouvy stavební úřad ověří projektovou dokumentaci. Jedno její vyhotovení si ponechá, druhé bez zbytečného odkladu doručí stavebníkovi spolu se štítkem obsahujícím identifikační údaje o povolené stavbě. Další vyhotovení ověřené projektové dokumentace doručí vlastníkovi stavby, pokud není stavebníkem, a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, vyjma stavby v působnosti vojenského nebo jiného stavebního úřadu.*

[19] Podle § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona platilo, že *účastníky územního řízení dále jsou osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.*

[20] Podle § 109 písm. g) stavebního zákona platilo, že *účastníkem stavebního řízení je pouze osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.*

[21] Podle § 70 odst. 3 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) platilo, že *občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.*

[22] Přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se řídí § 165 správního řádu. Není-li v tomto ustanovení uvedeno jinak, použijí se podle § 165 odst. 7 správního řádu obdobně ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 až 99). Některá ustanovení o přezkumném řízení jsou v § 165 odst. 7 správního řádu výslovně vyloučena. Jedná se o lhůty podle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu. Z toho však nevyplývá, že ta ustanovení o přezkumném řízení, která nejsou výslovně vyloučena, nejsou vyloučena implicitně dalšími ustanoveními § 165. Tomu odpovídá právě textace § 165 odst. 7, která kromě výslovné výluky uvádí, že se ustanovení o přezkumném řízení užijí jen tehdy, pokud v odstavcích 1 až 6 není stanoveno jinak.

[23] Stěžovatel tvrdí, že § 165 odst. 2 správního řádu vylučuje pravidlo uvedené v § 94 odst. 4 upravující ochranu práv nabytých v dobré víře.

[24] Ustanovení § 165 odst. 2 správního řádu uvádí, že *veřejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán zruší.* Toto ustanovení skutečně stanoví zvláštní úpravu oproti obecné úpravě přezkumného řízení, nicméně vůči § 97 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že pokud bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právními předpisy,

pak jej příslušný správní orgán zruší nebo změni, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Ustanovení § 165 odst. 2 správního řádu tak vylučuje změnu veřejnoprávní smlouvy nebo její zrušení a vrácení správnímu orgánu. Je to dáno i povahou veřejnoprávní smlouvy, která není vrchnostenským rozhodnutím, ale výsledkem dohody smluvních stran. Bez souhlasu všech účastníků ji tak nelze ani měnit, ani vracet správnímu orgánu, neboť žádné řízení o uzavření smlouvy neprobíhá. Za určitou formu změny by bylo možné považovat postup podle § 165 odst. 3 správního řádu, který umožňuje zrušit i jen některá ustanovení smlouvy, ale to pouze v případě, pokud je lze za tam daných podmínek oddělit od ostatních. I toto ustanovení představuje odchylku od obecného pravidla v § 97 odst. 3 správního řádu.

[25] Podle Nejvyššího správního soudu však § 165 odst. 2 ani odst. 3 správního řádu nevylučují postup podle § 94 odst. 4 správního řádu.

[26] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řád klade na veřejnoprávní smlouvy, jako zvláštní druh správních aktů, vysoké nároky na to, aby při jejich uzavírání, ale i během celé doby, po kterou je veřejnoprávní smlouva uzavřena a vyvolává zamýšlené právní účinky, byla dodržena zejména zásada legality vyjádřená § 2 odst. 1 správního řádu. Pokud tedy správní orgán dospěje v rámci přezkumného řízení k závěru, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, je povinen ji zrušit. Zásada legality však není jedinou ani převládající zásadou obsaženou ve správním řádu. Podle zásady ochrany dobré víry dotčených osob obsažené v § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Ustanovení § 94 odst. 4 představuje právě jednu z možných výjimek ze zásady legality ve prospěch zásady ochrany práv nabytých v dobré víře. Ačkoliv je evidentní, že § 165 odst. 2 a 3 stanoví odlišně než § 97 odst. 3 správního řádu, a to z logických důvodů, z těchto ustanovení ani z jiných ustanovení § 165 není naopak zřejmé, že by měly vylučovat § 94 odst. 4 správního řádu a tím vylučovat princip ochrany práv nabytých v dobré víře. Vůle zákonodárce vyloučit možnost ochrany práv nabytých v dobré víře v určité procesní situaci by měla být zřejmá, neboť je tím vylučována i jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů. Zásada má navíc ústavněprávní rozměr, neboť ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě, plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva představuje jeden z prvků demokratického právního státu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, nebo ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 2216/09

[27] Stěžovateli nelze přisvědčit, že by vyloučení aplikace § 94 odst. 4 správního řádu plynulo z nutnosti ochrany práv třetích osob, které by jinak byly účastníky správního řízení. U koordinačních smluv nelze o žádných osobách, které by byly účastníky řízení, hovořit. U smlouvy mezi účastníky podle § 162 správního řádu nedochází k bezprostřednímu zásahu do práv jiných účastníků než těch, kteří veřejnoprávní smlouvu uzavírají. U subordinačních smluv je ochrana osob, které by jinak byly účastníky řízení, zajištěna již prostřednictvím jiných institutů, a to vymezením okruhu smluvních stran a účinností subordinační veřejnoprávní smlouvy. Jak vyplývá ze shora citovaného § 161 odst. 1 ve spojení s § 168 správního řádu, subordinační veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena s těmi, kdo by byli jinak účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a k nabytí své účinnosti vyžaduje souhlas těch, kdo by byli účastníky řízení podle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu. Bez souhlasu těch, kdo by byli účastníky řízení, tak subordinační veřejnoprávní smlouvu nelze vůbec uzavřít a pokud jde o ostatní účastníky řízení, pak bez jejich souhlasu nenabude účinnosti. To je ostatně promítnuto i do shora citovaných § 78a odst. 4 a § 116 odst. 4 stavebního zákona, které opětovně požadují, aby žadatel či stavebník zajistili souhlasy osob, které by byly účastníky územního nebo stavebního řízení. Postavení těchto

pokračování

osob je tak v případě uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv právně silnější, než v případě jejich účasti ve správním řízení, neboť v něm nemohou jenom na základě svého rozhodnutí zabránit přijetí rozhodnutí, zatímco bez jejich souhlasu veřejnoprávní smlouva minimálně nenabude účinnosti. Z důvodu ochrany práv osob, které by jinak byly účastníky řízení, proto není důvod rezignovat na možnost ochrany práv nabytých v dobré víře.

[28] Stejně tak nelze neaplikovatelnost § 94 odst. 4 odvozovat z toho, že se neuplatní lhůty pro zahájení a skončení přezkumného řízení. Tato výluka je výslovně zakotvena v § 165 odst. 7 a naopak právě z toho důvodu lze dovodit, že pokud by zákonodárce měl v úmyslu vyloučit i aplikaci § 94 odst. 4, učinil by tak opět výslovně.

[29] Ke stejným závěrům pokud jde o vztah přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy podle § 165 správního řádu a § 94 odst. 4 dochází i odborná literatura (viz Vedral, J. *Správní řád komentář*. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1295-1296 nebo Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 165)

[30] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i v případě přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se užije na základě § 165 odst. 7 i § 94 odst. 4 správního řádu.

[31] Nicméně je sporné i to, zda se tato otázka nemá posoudit odlišně v případě veřejnoprávní smlouvy, která doposud nenabyla účinnosti, jak uvedl krajský soud. V takové situaci je totiž sporné, zda účastník takové veřejnoprávní smlouvy vůbec mohl nějaká práva v dobré víře nabýt, pokud ještě nenastaly účinky smlouvy.

[32] Přezkumné řízení je koncipováno jako dozorčí prostředek sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí, která jsou, až na ojedinělé výjimky, v právní moci (viz § 94 odst. 1 správního řádu). K právní moci rozhodnutí se blíže vyjadřovalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, jenž uvedl: „*Institut právní moci není vlastní jen soudnímu řízení správnímu, ale všem dalším oblastem, kde dochází k vydávání aktů státní moci, kterými je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Jde o důležitou vlastnost rozhodnutí znamenající jeho nezměnitelnost (formální právní moc) a závaznost (materiální právní moc). Na jedné straně vyjadřuje vůli státu vyřešit konečně určitou věc, vedle toho pak i zákaz dále jednat o téže věci v rámci téhož procesu. Jde o významnou záruku právní jistoty nejen pro účastníky řízení a jejich práva a svobody, ale i pro celou společnost. Musí být respektováno všemi státními orgány i osobami, věc je rozřešena konečně a závazně.*“ Právě s ohledem na tyto vlastnosti právní moci je třeba v přezkumném řízení brát ohled na práva nabytá v dobré víře jak podle § 94 odst. 4, tak i podle § 94 odst. 5 správního řádu.

[33] V případě veřejnoprávních smluv není stanoveno, že by nabývaly právní moci. Obdobné účinky však zjevně má uzavření veřejnoprávní smlouvy. Okamžik, kdy je smlouva uzavřena, je upraven v § 164 správního řádu. To je zpravidla podpisem smluvních stran a dojitím tohoto projevu vůle navrhovatelí. Pokud je k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva uzavřena až dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Je zjevné, že právě od okamžiku uzavření veřejnoprávní smlouvy jsou strany smlouvy svými projevy vázány a k její změně nebo jejímu ukončení může dojít již jen při splnění zákonných podmínek uvedených v § 166 a § 167 správního řádu. Uzavření veřejnoprávní smlouvy tak má v určitém směru obdobné účinky jako právní moc, neboť jde i ze strany správního orgánu o konečné vyřešení práv a povinností osob. Na tom nic nemění skutečnost, že je prozatím nelze vykonávat, neboť smlouva nenabyla účinnosti vzhledem k chybějícím souhlasům dalších osob,

kteří by jinak byly účastníky řízení. Nabytí účinnosti totiž správní orgán sám nedosáhne a záleží zejména na aktivitě osoby, v jejíž prospěch byla veřejnoprávní smlouva uzavřena, aby si příslušné souhlasy obstarala (viz zejména výslovně § 78a odst. 4 a § 116 odst. 4 stavebního zákona). Na okamžik nabytí účinnosti smlouvy lze nahlížet obdobně jako na vykonatelnost rozhodnutí. Vykonatelnost znamená takový účinek rozhodnutí, který spočívá v tom, že povinnosti ve výroku rozhodnutí stanovené lze vynutit i proti vůli povinného účastníka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, čj. 1 Afs 18/2005-64). Účinnost veřejnoprávní smlouvy tedy pouze odkládá možnost výkonu práv a povinností plynoucí ze smlouvy, přičemž na jejich obsah již nemá žádný vliv. Na nezměnitelnosti veřejnoprávní smlouvy nic nemění ani to, že pokud smlouva nakonec účinnosti pro nezískání potřebných souhlasů nenabude, lze podle § 168 vydat o téže otázce rozhodnutí. Z toho vyplývá, že neúčinná veřejnoprávní smlouva, na rozdíl od rozhodnutí v právní moci, nezakládá překážku věci rozhodnuté (§ 48 odst. správního řádu). Nicméně tento poslední rozdíl neznamená, že by účastníci veřejnoprávní smlouvy již uzavřením veřejnoprávní smlouvy nenabývali práva a povinnosti, byť je možné je vykonávat až po nabytí účinnosti. Těmto závěrům svědčí i to, že na rozdíl od přezkumu rozhodnutí, kterému lze podrobit jen pravomocná rozhodnutí a výjimečně rozhodnutí předběžně vykonatelná, ustanovení § 165 odst. 1 neváže možnost přezkumu veřejnoprávní smlouvy až na okamžik její účinnosti.

[34] S ohledem na shora uvedené je třeba dovodit, že § 94 odst. 4 správního řádu se uplatní i v případě přezkumu těch veřejnoprávních smluv, které zatím nenabývaly účinnosti. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že žalobkyně nabyla práva a povinnosti z veřejnoprávní smlouvy již jejím uzavřením, byť s ohledem na neúčinnost smlouvy k jejich reálnému výkonu nedošlo.

[35] Mezi účastníky není v řízení o kasační stížnosti sporné, že žalobkyně nezískala souhlas všech dotčených třetích osob a veřejnoprávní smlouva nenabývala účinnosti. Na tom nemohl nic změnit ani fakt, že na smlouvu stavební úřad chybně vyznačil doložku účinnosti. Správní řád totiž striktně podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem dotčených třetích osob. Nelze totiž připustit, aby osobám, které by jinak ve správním řízení byly účastníky řízení, byla krácena jejich procesní práva. Jak ostatně uvádí komentářová literatura, „[t]oto ustanovení [§ 168 správního řádu] má zabránit tomu, aby bylo veřejnoprávních smluv zneužíváno k obcházení zájmů dotčených osob a aby docházelo k účelovému omezení jejich procesních práv jako účastníků řízení tím, že by namísto správního řízení podle části druhé byly uzavírány veřejnoprávní smlouvy (§ 161).“ (viz Vedral, J. *Správní řád komentář*. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1318).

[36] Shora uvedené závěry tak korigují závěry krajského soudu, jenž správně dovodil nutnost provedení úvahy ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu, avšak chybně odvozoval možné nabytí práv v dobré víře od úředně vyznačené účinnosti smlouvy. Jelikož jsou práva a povinnosti stran zakládána již uzavřením smlouvy, není účinnost veřejnoprávní smlouvy sama o sobě důvodem pro vyloučení aplikace § 94 odst. 4 správního řádu. To nicméně neznamená, že by se při posuzování újmy podle daného ustanovení, která by účastníkovi vznikla, nemohlo přihlížet k tomu, že smlouva účinnosti nenabývala, případně navíc s ohledem na postoj některé dotčené třetí osoby je pravděpodobné, že ani účinnosti nenabude. Například si lze těžko představit údajně narůstající újmu způsobenou neprovozováním stavby, pokud by stavebník nebyl v dobré víře, že stavební činnost mohla být řádně zahájena.

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 94 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 165 odst. 7 správního řádu se v nyní projednávané věci použije a bylo na místě, aby se správní orgány zabývaly otázkou existence práv nabytých v dobré víře stran veřejnoprávní smlouvy a případně následně vzniklé újmy, byť z jiných důvodů, než ke kterým dospěl krajský soud. Jelikož byl však samotný závěr krajského soudu správný, nebylo nutné přistoupit ke kasaci napadeného rozsudku.

pokračování

[38] Nejvyšší správní soud se však nezabýval a ani zabývat nemohl otázkou, zda žalobkyně skutečně práva z veřejnoprávní smlouvy nabyla v dobré víře, neboť její posouzení leží vždy na správním orgánu. Ten se však v nyní posuzované věci touto otázkou vůbec nezabýval v domnění, že se ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu vůbec nepoužije. Nejvyšší správní soud se v obecné rovině ztotožňuje s osobou zúčastněnou na řízení II), že přednost zájmu lidské společnosti před ochranou přírody není samozřejmá, avšak samotné poměření, zda žalobkyni vznikla nepoměrně větší újma, než újma na životní prostředí, ochraně přírody a krajiny a veřejném zájmu obecně, je opět závislé na posouzení správního orgánu, a to pouze tehdy, pokud dospěje k závěru, že práva z veřejnoprávní smlouvy byla nabyta žalobkyní v dobré víře.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[40] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. O nákladech řízení osob zúčastněných na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že na náhradu nemají právo, neboť neplnily žádnou povinnost, kterou by jim soud uložil. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[41] Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají z náhrady nákladů zastoupení za 1 úkon advokáta, a to vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti. Za tento úkon [§ 11 odst. 1 písm. h) advokátního tarifu] náleží žalobkyni odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu]. Žalobkyně má též právo na náhradu hotových výdajů svého zástupce za tento úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna zástupce za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3 400 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), na 4 114 Kč. Žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 4 114 Kč. K plnění soud určil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně 29. ledna 2020

Petr Mikeš
předseda senátu