

Právní stanovisko

Klient:	Platforma proti hlubinnému úložišti
Věc:	Stanovisko k závaznosti odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu
Zpracovali:	Mgr. Pavel Doucha, JUDr. Martina Hadrboľcová
Dne:	4. 5. 2021

Zadání

- (1) Nejvyšší správní soud svým rozsudkem¹ zrušil rozhodnutí o stanovení průzkumných území pro lokalitu „Hrádek“, a to zejména proto, že městský soud v napadeném rozsudku nesprávně aplikoval ustanovení geologického zákona. Nejvyšší správní soud však závěrem odůvodnění předmětného rozsudku uvedl rovněž následující úvahu:

„Místní komunity v nadějných lokalitách zásadně nemají právo geologickému průzkumu a jiným způsobům zjišťování relevantních podkladů pro výběr bránit. Nemají právo „utnout již v zárodku“ úvahy o tom, že by případně lokalita na území jejich obce mohla být trvalým úložištěm. Trvalé úložiště je věcí veřejného zájmu vysoké míry důležitosti; pokud bude určitá lokalita při férovém zohlednění relevantních hledisek vybrána jako místo pro trvalé úložiště, musí se místní komunita ve prospěch tohoto veřejného zájmu „obětovat“. V České republice existují v nejrůznějších oblastech, mimo jiné i v souvislosti s mírovým využíváním jaderné energie, veřejné zájmy, které se vyznačují tím, že pro jejich dosažení se musí někdy „obětovat“ jiné zájmy, práva či hodnoty. Při poměrování protichůdných zájmů, práv a hodnot je třeba, aby všichni dotčení měli právo uplatnit svůj hlas, aby všechny relevantní argumenty byly pečlivě zváženy a aby protichůdné zájmy a hodnoty byly dotčeny, jen není-li zbytí a pokud možno v co nejmenší míře, a újmy vzniklé dotčením byly patřičně kompenzovány. Nikdo však nemá právo prosazení veřejného zájmu, například vybudování trvalého úložiště, zabránit jen proto, že jeho případné negativní dopady nechce ve své blízkosti („not in my backyard“). (...) Důvodem pro závěr, že v určité nadějně lokalitě nelze trvalé úložiště vybudovat, a tedy není ani účelné provést průzkum, však rozhodně nemůže být toliko odpor místní komunity k tomuto záměru. Stejně tak tímto důvodem nemohou být stávající zvláštní přírodní hodnoty dané lokality či například to, že jde o klidné místo využívané k rekreaci. Nelze totiž vyloučit, že průzkum a srovnání jeho výsledků s průzkumy jiných nadějných lokalit ukáže, že právě tato lokalita je při celkovém poměření konkurujících si zájmů, práv a hodnot nejvhodnější k vybudování trvalého úložiště, a to i při zohlednění nutnosti „obětovat“ zvláštní přírodní hodnoty či zasáhnout do dosavadního způsobu využití místa“ (odst. 29 a 30 rozsudku).

¹ Rozsudek č.j. 2 As 377/2018 – 61 ze dne 29. 5. 2020 (dále jen „rozsudek“) o kasační stížnosti žalovaného, Ministerstva životního prostředí, proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 A 190/2015 – 97 ze dne 7. 11. 2018, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí, jímž byl zamítnut rozklad žalobců (Obec Hojkov, Městys Nový Rychnov, Obec Milíčov, Obec Cejle a 2. Alternativa, zapsaný spolek) a osoby zúčastněné na řízení (Calla - Sdružení za záchranu prostředí, zapsaný spolek) a potvrzeno rozhodnutí žalovaného, kterým bylo vyhověno žádosti Správy úložišť radioaktivních odpadů (dále jen „SÚRAO“), a stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry Hrádek.

- (2) Klient se obrátil na advokátní kancelář Doucha Šikola advokáti s.r.o. s žádostí o **posouzení závaznosti výše citované části odůvodnění rozsudku** ve vztahu k jiným správním a soudním řízením.

Stanovisko

- (3) Každý rozsudek obsahuje jak **výrokovou část**, kterou ukládá práva a povinnosti, tak **odůvodnění**. Dle ust. § 54 soudního řádu správního (dále jen „SŘS“) **je závazný pouze výrok pravomocného rozsudku**, a to pro účastníky soudního řízení, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci předmětného řízení.
- (4) Zákon dále stanoví, že právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem je vázán krajský soud (v posuzované věci je krajským soudem Městský soud v Praze), pokud mu Nejvyšší správní soud věc vrátí k dalšímu řízení (viz ust. § 110 odst. 4 SŘS). Poruší-li krajský soud tuto povinnost, dopouští se tím nezákonnosti, která je důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí. **Závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu však jsou pro krajský soud, jen ty závěry odůvodnění, o které se opírá výrok rozhodnutí** (důvodová část odůvodnění, tzv. „*ratio decidendi*“), **nikoliv právní názory vyslovené nad rámec rozhodovacích důvodů** (okrajová část odůvodnění, tzv. „*obiter dictum*“), které vůči nim mají pouze podpůrnou povahu.
- (5) Dle právní teorie je tzv. okrajová část odůvodnění používána zejména tehdy, když soud cítí potřebu vytvořit určitý návod ke sporné otázce, když se k meritu věci nedostal (např. protože věc zamítl z procesních důvodů); když chce poukázat na případy, v kterých by rozhodl opačně; anebo když pocítuje argumentační nouzi a uvádí proto dodatečné a nepřilíš relevantní důvody k ospravedlnění svého závěru. Pokud se však rozhodovaný případ týkal zcela jiných otázek, pak tato tzv. okrajová část odůvodnění může být jen excesem, kdy soudci naplňují svoji potřebu vyslovit se k určité problematice bez ohledu na to, že nebyla přímo předmětem řízení. Za tento exces lze označit i posuzovaný případ, kdy se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce, která nebyla předmětem tohoto řízení a ani jím být nemohla, neboť soud byl vázán důvody vyjádřenými v kasační stížnosti. Obecným příkladem podstatné části odůvodnění (důvodové části) může být např. zhodnocení, že *„kasační stížnost byla podána opožděně“*, příkladem okrajové (excesivní) části pak dodatek, že by *„zřejmě nemohla uspět ani v případě, že by byla včasná, neboť stěžovatel se domáhá rozhodnutí ve věci, jež je vyňata z pravomoci soudu“*. **Lze tedy shrnout, že zdaleka ne všechno, co soud uvede v odůvodnění rozsudku je možné brát jako závazný návod pro další podobná řízení.**
- (6) V posuzovaném případě lze důvodovou a okrajovou část odůvodnění poměrně jednoznačně rozlišit. Otázka souhlasu či nesouhlasu dotčených obcí a místních komunit totiž nebyla v tomto řízení relevantní a nevztahovala se k ní výslovně žádná z kasačních námitek uvedených v kasační stížnosti (na základě které Nejvyšší správní soud věc posuzoval), kterými je co do jejich rozsahu a důvodů Nejvyšší správní soud vždy vázán. Kasační námity totiž směřovaly pouze k porovnání jednotlivých veřejných zájmů,

kdežto Nejvyšší správní soud závěrem svého odůvodnění porovnává zájmy veřejné s tzv. „jinými zájmy, právy a hodnotami“ a vyjadřuje se k nerelevantní otázce (ne)souhlasu dotčených obcí a místních komunit. **Výše citovanou část odůvodnění předmětného rozhodnutí tedy lze nepochybně považovat za tzv. okrajovou část odůvodnění.**

- (7) Obecně platí, že závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu, který uvedl v podstatné (důvodové) části odůvodnění, je závazností tzv. interní, neboť **zavazuje pouze krajský soud, kterému Nejvyšší správní soud se svým závazným právním názorem věc vrátil k dalšímu řízení.** Externí závazností je pak závaznost vůči všem osobám a orgánům (přiznaná ze zákona pouze rozhodnutím Ústavního soudu). Rozhodnutí jiných soudů, tedy ani Nejvyššího správního soudu, však nejsou a ani nemohou být závazná vůči jiným osobám, než které jsou účastníky předmětného řízení, ani vůči správním orgánům a soudům v jiných správních a soudních řízeních, a nemají tedy externí závaznost.²
- (8) Právní názor Nejvyššího správního soudu (důvodová část odůvodnění) tedy není ze zákona externě závazný. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však mají do určité míry i obecnější dosah než pouhou vnitřní závaznost, a to na základě obecné právní zásady předvídatelnosti, dle které platí, že obdobné případy mají být rozhodovány obdobně a rozdílné případy rozdílně. Nejvyšší správní soud má totiž sjednocovací funkci judikatury správního soudnictví a judikatura Nejvyššího správního soudu je proto též vodítkem při rozhodování obdobných případů krajskými soudy a pro účastníky představuje určitou informaci ovlivňující jejich úvahy o využití opravných prostředků i o způsobu právní argumentace. Z tohoto hlediska tedy existují tendence dovozovat určitou externí závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ta však nemá žádnou oporu v právním řádu České republiky. Ani sám Nejvyšší správní soud není svým předchozím rozhodnutím sám vázán (v případě, že ale dojde k odlišnému právnímu závěru od závěru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které má zásadní význam, měl by věc předložit svému rozšířenému senátu k rozhodnutí).
- (9) **Tato, na základě právních principů dovozovaná, spíše podpůrná externí závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se však samozřejmě může týkat pouze právního názoru vyjádřeného v rámci důvodové části rozhodnutí. U úvah okrajové části rozhodnutí nelze jejich externí závaznost dovozovat ani na základě sjednocovací funkce judikatury Nejvyššího správního soudu** (okrajová část odůvodnění není závazná ani v případě rozhodnutí Ústavního soudu, jejichž obecnou závaznost stanovuje čl. 89 odst. 3 Ústavy a staví je tak nad rozhodnutí obecných soudů). Ve vztahu k úvahám okrajové části odůvodnění tedy neexistuje žádná externí závaznost, tj. závaznost těchto úvah vůči jiným osobám či orgánům.

² Odlišně je upravena závaznost soudních rozhodnutí v občanskoprávním řízení a rozhodnutí Ústavního soudu, kterým se toto stanovisko, s ohledem na posuzovanou problematiku, která náleží do oblasti správního soudnictví, nevěnuje. Platí však, že závaznou částí rozhodnutí je vždy výlučně důvodová část odůvodnění.

- (10) Závazný je tedy ze zákona pouze výrok rozhodnutí, a to interně (pro účastníky téhož řízení). Odůvodnění (právní názor Nejvyššího správního soudu) je ze zákona závazný pouze vůči krajskému soudu, který v této konkrétní věci znovu rozhoduje po zrušení jeho původního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. **Pro jiná řízení a jeho účastníky, orgány veřejné moci ani pro soudy tedy nejsou ani výrok rozsudku Nejvyššího správního soudu, ani jeho odůvodnění, ze zákona závazné. V rámci sjednocovací funkce judikatury Nejvyššího správního soudu pak lze do jisté míry dovozovat externí závaznost (tj. závaznost i pro jiná soudní či správní řízení), avšak pouze pro důvodovou část odůvodnění, nikoliv pro část okrajovou.**

Závěr

- (11) Výše citovanou úvahu uvedenou v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu lze hodnotit jako exces, neboť této otázky se posuzovaný případ netýkal a nesměřovala k ní výslovně ani kasační stížnost. Důvodem pro uvedení této úvahy v odůvodnění rozhodnutí tedy mohla být potřeba uvést dodatečné (byť nerelevantní) důvody pro svůj závěr, neboť soud nepovažoval důvody uvedené v rámci důvodové části odůvodnění za dostačující, nebo jednoduše pouze potřeba tuto svou úvahu nad rámec posuzovaného uvést.
- (12) V posuzovaném případě lze od sebe důvodovou část a okrajovou část odůvodnění bez větších obtíží rozeznat. **Předmětná výše citovaná úvaha Nejvyššího správního soudu uvedená v rozsudku zjevně není důvodovou částí odůvodnění se závazným právním názorem.** Tato úvaha tedy není závazná ani interně, tj. v řízení vedeném před krajským soudem, kterému byla věc vrácena k dalšímu řízení, ale ani externě v důsledku sjednocovací funkce Nejvyššího správního soudu a obecné právní zásady předvídatelnosti.
- (13) V případě použití citace této excesivní úvahy Nejvyššího správního soudu účastníkem jiného správního nebo soudního řízení jako věcného argumentu je tedy možné namítnout, že jde pouze o úvahu okrajové části odůvodnění, která není závazná ani pro krajský soud rozhodující v téže věci v důsledku zrušení jeho původního rozhodnutí a vrácení mu věci k dalšímu řízení, ale ani externě v rámci sjednocovací funkce judikatury Nejvyššího správního soudu. **Tato úvaha tedy není ničím jiným, než osobním názorem v rozsudku podepsaného předsedy senátu, který lze ve vztahu k uvedenému rozsudku považovat za právní exces, a nelze ji použít jako platný argument v dalších soudních či správních řízeních. Ačkoliv tedy tento senát Nejvyššího správního soudu vyslovil názor, že zájem samosprávných celků, případně místních komunit, musí bez dalšího ustoupit „vyššímu“ zájmu veřejnému (přestože posouzení takové otázky nebylo pro předmětné řízení relevantní a šlo tak o tzv. okrajovou část odůvodnění), nejde o závazný právní závěr, a to ani v otázce umístění jaderných úložišť, ani v žádné jiné.**
- (14) Jiný soud ani správní orgán jím tedy není vázán a neměl by jej považovat ani za určité „vodítko“ ve smyslu sjednocovací funkce judikatury Nejvyššího správního

soudu. Soud tedy musí tyto jednotlivé kolidující zájmy vždy důkladně poměřovat, a to zejména z hlediska principu proporcionality, a upřednostnění jednoho zájmu před druhým vždy řádně odůvodnit. Závaznost této části odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu nelze dovozovat ani v jiných oblastech, např. v právní teorii, výkladu či přípravě právních norem.