



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Ing. arch. P. H.**, zast. Mgr. Ditou Křápkovou, advokátkou, se sídlem Lipová 5a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2014, č. j. 10 A 17/2014 - 35,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2014, č. j. 10 A 17/2014 - 35, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Ministr kultury svým rozhodnutím ze dne 22. 11. 2011, č. j. MK 54106/2013 OLP zamítl jako nepřípustný rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2013, č. j. MK 14119/2013 PI. Žalovaný tímto rozhodnutím zrušil v přezkumném řízení závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče (dále též „Odbor památkové péče“), ze dne 29. 6. 2012, č. j. S-MHMP 560473/2012, ve věci terasy ve střešní rovině nemovitosti č. p. X, k. ú. M., P. X, P. Ministr kultury se v odůvodnění svého rozhodnutí ztotožnil se závěrem Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád (dále jen „Poradní sbor“) ze dne 22. 3. 2013, č. 122/2013 (dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>), podle kterého není možné podat odvolání proti rozhodnutí vydanému podle ustanovení § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Závazné stanovisko je svou povahou úkonem podle části čtvrté správního řádu, a proto lze při jeho kontrole využít ustanovení o přezkumném řízení, která se jinak plně použijí v přezkumném řízení podle části druhé a třetí správního řádu, pouze přiměřeně. Ministr kultury z uvedeného závěru dovodil, že rozhodnutí, kterým se v přezkumném řízení rozhoduje o závazném stanovisku, není rozhodnutím podle druhé a třetí části správního řádu. Řízení o závazném stanovisku podle části čtvrté správního řádu nemá účastníky řízení, a proto lze podat odvolání až proti rozhodnutí ve věci, jehož je závazné stanovisko podkladem. Žalobce sice podal rozklad na základě poučení v rozhodnutí ze dne 13. 3. 2013, č. j. MK 14119/2013 PI, ale změny výkladové praxe jsou možné. Citovaný závěr č. 122/2013 považoval ministr kultury za natolik přesvědčivý, že dostatečně zdůvodnil omezení procesních práv. Ministr kultury k uvedenému závěru doplnil, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nelze proti závaznému stanovisku podat ani správní žalobu, protože závazné stanovisko není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 a § 67 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal dne 27. 1. 2014 žalobu, ve které navrhoval zrušení rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 11. 2013, č. j. MK 54106/2013 OLP, a rozhodnutí Ministerstva kultury, č. j. MK 14119/2013 PI. Žalobce předně uvedl, že je výlučným vlastníkem bytového domu č. p. X na ulici P. v P., který průběžně rekonstruuje. V průběhu oprav nechal žalobce na střechu domu zhotovit pomocnou ocelovou konstrukci k dopravě stavebního materiálu, kterou se pro její účelnost při opravách a údržbě domu rozhodl na střeše ponechat. Mimo období oprav žalobce napadlo plošinu využívat jako terasu, a za tím účelem požádal stavební úřad o souhlas se změnou stavby před dokončením.

[3] Jedním z pokladů pro rozhodnutí o změně stavby bylo i závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče, ze dne 29. 6. 2012, č. j. S-MHMP 560473/2012, které žalovaný z podnětu Bytového družstva Mělnická 6 (dále jen „Bytové družstvo“) ze dne 5. 11. 2012 v přezkumném řízení zrušil rozhodnutím ze dne 13. 3. 2013, č. j. MK 14119/2013 PI. Podání Bytového družstva dle žalobce obsahovalo námitky občanskoprávního charakteru, které byly ve zbytku řešeny uloženými podmínkami ke konstrukci terasy, a žalobce nepovažoval za zřejmé, v čem bylo napadené závazné stanovisko v rozporu se zákonem. Oproti právnímu názoru žalovaného byl žalobce přesvědčen, že na jeho případ nevztahuje závěr č. 71 Poradního sboru, a nerozuměl argumentaci žalovaného odkazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 7 As 43/2009 - 52, podle něhož nikdo nemá nárok na obdobný postup ve věci, jestliže úřad dříve pochybil a vydal rozhodnutí v rozporu se zákonem či jinými předpisy. Žalobce v přezkumném řízení toliko upozornil na okolní přestavby, které jsou pravděpodobně postaveny legálně, a přesto odporují zásadám památkové ochrany. Z toho vyvodil, že pouze v jeho případě došlo ke změně v posuzování staveb, což je v rozporu s rovností garantovanou všem občanům Listinou základních práv a svobod. Žalovaný citovaný rozsudek vyložil účelově, když rozhodl o pochybení odboru památkové péče v jeho správním uvážení. Žalobce má za to, že odbor památkové péče ve smyslu uvedeného rozsudku naopak rozhodl při zohlednění proporcionality veřejného zájmu a vlastnického práva. Rozhodnutí žalovaného je proto nezákonným zásahem do správního uvážení odboru památkové péče a chybí v něm odkaz na konkrétní porušená zákonná ustanovení.

pokračování

Rozhodnutí žalovaného dále neobsahuje přesvědčivé odůvodnění, je jen pouhým popisem listin ze správního spisu a jako takové je nepřesvědčivé a zmatečné. Z prohlášení žalovaného, že předmětnou terasu nelze připustit pouze s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu, když nebyla zkoumána legalita a věcná správnost obdobných přístaveb v okolí, pak žalobce dovedl nezákonnost rozhodnutí žalovaného, protože v pravomoci odboru památkové péče nebyl přezkum uvedených přístaveb.

[4] Rozklad proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce na základě poučení o rozkladu v rozhodnutí ze dne 13. 3. 2013, č. j. MK 14119/2013 PI. Když byl rozklad rozhodnutím ministra kultury jako nepřipustný zamítnut, navrhl žalobce ve správní žalobě přezkum možného zkrácení jeho práv, protože mu bylo prakticky odňato právo na opravný prostředek, bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces a dvojinstančnost procesu. Žalovaný a ministr kultury rozdílně přistupovali k žalobci a Bytovému družstvu, protože se věcně zabývali podnětem Bytového družstva a žalobce naopak odkázali na odvolací řízení po vydání rozhodnutí stavebním úřadem. Žalovaný měl správně Bytové družstvo rovněž odkázat na případné odvolací řízení ve stavebním řízení, protože z jeho podání nebyly patrné důvody svědčící pro nezákonnost přezkoumávaného závazného stanoviska. Navíc obě rozhodnutí byla nezákonná i z toho důvodu, že žalovaný poučil žalobce o možnosti podat rozklad, jež ale ministr kultury následně jako nepřipustný zamítl. Žalobce považoval závazné stanovisko za zákonné, správné a odbor památkové péče vymezil podmínky, za kterých by byla realizace stavby přípustná. Rozhodnutí žalovaného i ministra kultury jsou nepřezkoumatelná, protože neobsahují konkrétní důvody pro shledání závazného stanoviska nezákonným a nebylo zároveň uvedeno, proč byla zamýšlená změna stavby v rozporu s právními předpisy. Žalobci tyto důvody rovněž nebyly sděleny při ústním jednání a dodnes mu není znám důvod zrušení závazného stanoviska. Žalovaný se zabýval otázkou stavebního řízení a pominul práva, která vznikla žalobci vydaným závazným stanoviskem. Žalobci navíc vznikla neúměrnou délkou řízení škoda v podobě ušlého nájemného, neboť nemohl užívat předmětné nemovitosti. Žalovaný zrušením závazného stanoviska pochybil, protože nešetřil v dobré víře nabytá práva žalobce. Závěrem žalobce spatřuje nezákonnost a zmatečnost přezkumného řízení a řízení o rozkladu i ve skutečnosti, že s ním bylo jednáno jako s účastníkem řízení, přestože je podle závěru č. 122 Poradního sboru přezkumné řízení o závazném stanovisku řízením bez účastníků.

[5] Městský soud v Praze žalobu usnesením ze dne 13. 2. 2014, č. j. 10 A 17/2014 - 35, odmítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. Napadené rozhodnutí vyhodnotil totiž jako rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu. Městský soud vycházel při posuzování žaloby z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, podle nějž samotné závazné stanovisko nepředstavuje zásah do právní sféry osoby, k jejíž žádosti bylo vydáno. Proto k takovému zásahu nedochází ani vydáním rozhodnutí, kterým je závazné stanovisko zrušeno, popřípadě ani rozhodnutím, kterým bylo rozhodnuto o odvolání proti takovému zrušujícímu rozhodnutí. Městský soud závěrem odkázal žalobce na ochranu jeho práv v případném řízení po zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 správního řádu, protože v posuzované věci se žalobce domáhal přezkoumání úkonu správního orgánu, který není předmětem soudního přezkumu podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu dne 27. 2. 2014 kasační stížnost. Městský soud formalisticky konstatoval, že zrušením závazného stanoviska nedošlo k zásahu do práv a povinností stěžovatele, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Stěžovatel namítá, že byl zbaven oprávněného prostředku v důsledku porušení dvojinstančnosti řízení ve veřejné správě. Ministr kultury znemožnil další přezkum rozhodnutí žalovaného, když vyloučil možnosti podat rozklad proti výsledku přezkumného řízení o závazném stanovisku. Stěžovatel proto žádá zdejší soud, aby přezkoumal souladnost výkladu závěru Poradního sboru č. 122/2013 s právním řádem. Stěžovatel byl zrušením předmětného závazného stanoviska zásadně poškozen a žalovaný se jeho zrušením dopustil libovůle. Z rozhodnutí žalovaného nebylo totiž patrné, či práva byla vydaným závazným stanoviskem porušena. Stěžovatel dále uvádí, že závazné stanovisko bylo vydáno kompetentním orgánem v souladu se zákonem a uložené podmínky naplnily kritérium ochrany veřejného zájmu. Stěžovatel proto nabyt legitimního očekávání, že na základě kladného závazného stanoviska bude moci být vydáno povolení změny stavby. Žalovaný se naopak při zrušení předmětného závazného stanoviska nezabýval zásahem do stěžovatelových práv nabytých v dobré víře, protože neuznal jejich existenci. Odmítnutím správní žaloby městským soudem byla pak porušena stěžovatelova právní jistota, právo na spravedlivý proces a soudní ochranu. Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatel opakuje svoje žalobní námítky (srovnej výše) a závěrem kasační stížnosti navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ztotožnil s argumentací městského soudu, jenž rozhodl v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, který vylučuje samostatný přezkum závazných stanovisek ze soudního přezkumu. Žalovaný se domnívá, že uvedený závěr platí i pro rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto v přezkumném řízení o závazném stanovisku, a stejně tak i pro konečné rozhodnutí o rozkladu, jímž bylo rozhodnuto o rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení. Pravomocným zrušením závazného stanoviska běží Magistrátu hlavního města Prahy opětovně lhůta k vydání nového závazného stanoviska. Správní žalobou je možné pak napadnout konečné rozhodnutí, jehož podkladem bude ono nové závazné stanovisko. Žalovaný proto navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

pokračování

[10] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], nepřekoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a nezákonnosti rozhodnutí spočívající v odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Je-li ale předmětem řízení před kasačním soudem rozhodnutí, kterým byl návrh stěžovatele soudem odmítnut, přichází v úvahu toliko důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srovnej rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS, tento a všechny ostatní rozsudky jsou dostupné na: www.nssoud.cz).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Základní spornou otázkou případu je výklad, zdali je možné podat žalobu proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení ve věci závazného stanoviska.

[13] Ministr kultury zamítl stěžovatelem podaný rozklad proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zrušeno závazné stanovisko ze dne 29. 6. 2012, č. j. S-MHMP 560473/2012. Městský soud následně odmítl žalobu s odůvodněním, že se stěžovatel domáhá soudního přezkumu správního úkonu, který není rozhodnutím.

[14] Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem neztotožňuje.

[15] Podle § 156 odst. 2 správního řádu „*vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení*“.

[16] Podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu „*[n]ezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko*“.

[17] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „*[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*“.

[18] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. „*[z]e soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími*“.

[19] K soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení existuje rozsáhlá judikatura správních soudů. Konkrétně pro posuzovanou věc jsou relevantní závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 28. srpna 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 5, publikovaného pod č. 1513/2008 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*lze jen s pochybnostmi tvrdit, že rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší*

nebo závazně určují práva či povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovým rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež původní účastník správního řízení v tomto řízení nabyl.“ Následně rozšířený senát dospěl k závěru, že „rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 (starého) správního řádu, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení“.

[20] Tento závěr platí i na rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení podle správního řádu, neboť přezkumné řízení ve správním řádu v podstatě nahrazuje dřívější institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

[21] Rozhodnutí, jimiž byla ve zkráceném přezkumném řízení podle správního řádu zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí tedy podle judikatury Nejvyššího správního soudu podléhají soudnímu přezkumu. Správný není ani názor, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení je považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu pouze tehdy, pokud předmětem posouzení v přezkumném řízení bylo rovněž rozhodnutí, které samo naplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Opak, tj. soudní přezkoumatelnost i takových rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, která ruší úkon vydaný podle části čtvrté správního řádu, vyplývá z dosavadní judikatury (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011 - 42, č. 2955/2014 Sb. NSS, a Nejvyššího správního soudu 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). Tento závěr je nutné aplikovat i na rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení ve věci závazných stanovisek, která jsou rovněž podřaditelná pod kategorii úkonů podle části čtvrté správního řádu.

[22] Výchozí úvahou pro nyní posuzovaný případ je interpretace přezkumu jiných úkonů správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Zatímco provádění (vydávání) těchto úkonů se realizuje zjednodušeným neformálním postupem mimo správní řízení, na který se vztahují jen vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu, přezkum těchto úkonů je již formalizovaným řízením. Při nápravě nezákonného úkonu podle části čtvrté převažuje totiž nad dalším neformálním postupem požadavek zachování právní jistoty k ochraně nabytých práv osob, kterých se úkon týká. Tato ochrana se při přezkumu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu projevuje tím, že rozhodnutí ve věci přezkoumání takového úkonu je vydáno ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu (srovnej rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, a tam uvedenou argumentaci k této otázce, všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz).

[23] Uvedený závěr podporuje i následující úvaha. Pokud by stěžovatel v souladu s názorem žalovaného pouze čekal na vydání nového závazného stanoviska, nikdy by již nemohl domoci posouzení zákonnosti zrušení původního závazného stanoviska, které jeho záměr za splnění vymezených podmínek umožňovalo. V navazujícím stavebním řízení by pak mohl napadnout jen obsah nového závazného stanoviska, jež by bylo podkladem pro vydané rozhodnutí, a nikoli rozhodnutí o zrušení původního závazného stanoviska

pokračování

(srovnej § 149 odst. 4 správního řádu). Stěžovateli by tak byla zcela odňata možnost bránit se změně nebo zrušení původního závazného stanoviska, o jehož vydání stěžovatel požádal a má na jeho existenci zájem, které ale bylo z podnětu správního orgánu nebo třetích osob v neprospěch stěžovatele zrušeno, včetně otázky přiměřenosti zásahu do práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 správního řádu).

[24] Soudní přezkum závazných stanovisek je podle rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, vyloučen: „[...] *závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.*“

[25] V nyní posuzovaném případě podal ale stěžovatel oproti případu projednanému rozšířeným senátem správní žalobu proti rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska vydaného v přezkumném řízení. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je jedním z nejdůležitějších nástrojů ochrany před libovůlí při výkonu veřejné správy a je součástí mechanismu „*brzd a protiváh*“ vyvažujících vztah výkonné a soudní moci. Z tohoto důvodu je nutné jakékoli omezení přezkumu aktů veřejné správy vykládat restriktivně. Pokud zákon výslovně nevyloučí soudní přezkum aktu veřejné správy [srovnej § 68 písm. e) a § 70 písm. f) s. ř. s.] a dikce zákona nabízí více interpretačních variant, je nutné zvolit tu, která poskytuje největší míru ochrany. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42, „*rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravomocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věcí volné úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.*“

[26] Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o závazná stanoviska, jejichž přímý soudní přezkum je vyloučen ve smyslu výše citované judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. O odlišný případ by se jednalo, pokud by šlo o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu. V takovém případě se stále jedná o závazné stanovisko, jehož soudní přezkum se řídí zásadami uvedenými v citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu. O to se ovšem v nyní posuzované věci nejedná.

[27] Zatímco tedy vydaná závazná stanoviska nejsou ve smyslu závěru rozšířeného senátu zdejšího soudu rozhodnutími, rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení rušící nebo měnící závazná stanoviska jsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení (srovnej výše). Taková rozhodnutí pak mají vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného závazného stanoviska zájem nebo dal k jeho vydání podnět, a proto podléhají soudnímu přezkumu. Městský soud proto pochybil, když odmítl žalobu s odůvodněním, že stěžovatel brojil proti rozhodnutí, které bylo ze soudního přezkumu

vyloučeno. V dalším řízení posoudí Městský soud žalobu meritorně a zaměří se především na otázku přípustnosti odvolání proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení, přičemž i v tomto vyjde ze stávající judikatury zdejšího soudu (výše citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 4 Aps 7/2013).

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. května 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu