

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Michal Praha, spol. s r. o.**, se sídlem Michalská 27-29, Praha 1, zast. Mgr. Ing. Petrem Lhotským, advokátem se sídlem Opletalova 1284/37, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 12. 2016, č. j. MK 55266/2016 OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2017, č. j. 9 A 34/2017 - 44,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje**.
- II. Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí správních orgánů

[1] Městský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) usnesením uvedeným v záhlaví odmítl žalobu proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 12. 2016, č. j. MK 55266/2016 OLP, kterým byl ve výroku I. zamítnut jako nepřipustný rozklad podaný žalobcem proti rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 26. 4. 2016, č. j. MK 27899/2016 OPP, sp. zn. MK-S 16970/2015 OPP, jímž bylo zrušeno závazné stanovisko odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 11. 11. 2015, č. j. MHMP 1951405/2015, sp. zn. S-MHMP 782397/2015 Zídk/Bašt, vydané dotčeným správním orgánem v režimu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) s odkazem na § 14 odst. 1, 3, § 44a odst. 3 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“) k žádosti vlastníka dotčených nemovitostí (žalobce) o vydání závazného stanoviska k zamýšleným stavebním úpravám objektu č. p. X (X), k. ú. X a objektu č. p. X (X), k. ú. X, které jsou prohlášeny kulturní památkou a zapsány v Ústředním seznamu kulturních památek (ÚSKP) pod rej. č. X, a které se nacházejí v památkové rezervaci v hlavním městě Praze prohlášené nařízením vlády č. 66/1971 Sb. ze dne 21. 7. 1971. Ve výroku II. žalovaný rozhodl o podnětu k zahájení přezkumného řízení tak, že se podnět odkládá, neboť je přezkumné řízení nepřipustné.

[2] Žalobce požádal dne 6. 5. 2015 v rámci řízení o stavebním povolení vedeného Úřadem Městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“) o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 památkového zákona k zamýšleným stavebním úpravám výše uvedených objektů v jeho vlastnictví.

[3] Odbor památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „orgán státní památkové péče“) vydal dne 11. 11. 2015 závazné stanovisko k projektové dokumentaci podle § 149 správního řádu, v němž shledal, že provedení navrhovaných prací v rozsahu předložené projektové dokumentace je přípustné, a dále specifikoval, za jakých podmínek. Toto stanovisko bylo jedním z podkladů pro vydání stavebního povolení ze dne 29. 12. 2015.

[4] Ministerstvo kultury vydalo na základě podnětu dne 26. 4. 2016 rozhodnutí v přezkumném řízení sp. zn. MK-S 16970/2015 OPP, č. j. MK 27899/2016 OPP dle § 149 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3 správního řádu, kterým zrušilo závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ze dne 11. 11. 2015. Rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného zamítl ministr kultury rozhodnutím označeným v záhlaví z důvodu nepřipustnosti.

[5] Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí ministerstva kultury a žalovaného, neboť je považuje za nezákonná. Předně namítal procesní stránku věci, tedy přípustnost opravného prostředku proti zrušení závazného stanoviska. Nesouhlasil se závěrem, že proti zrušení závazného stanoviska je rozklad nepřipustný. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, který potvrzuje opak. Nesouhlasil ani se závěry Nejvyššího správního soudu v později vydaném rozsudku ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, že uvedený rozsudek čtvrtého senátu je nutno považovat za odchýlení se od závěrů rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci *Závazná stanoviska II*“), a za ojedinělý excés. Uvedením odkazů na další rozhodnutí (sp. zn. 4 As 72/2013 a 7 As 16/2015) žalobce prokazuje, že v případě rozsudku čtvrtého senátu o ojedinělý excés nešlo. Dále polemizoval i se závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 2866/15, který rozsudek 10. senátu přezkoumával a zabýval se otázkou, zda desátý senát za daných okolností (tj. za existence rozsudku čtvrtého senátu) porušil povinnost předložit věc rozšířenému senátu.

[6] Krajský soud se zabýval povahou rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska. Vycházel z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, a ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 - 21 (dále jen „rozsudek ve věci *Office Park Šantovka*“), nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15. Na základě těchto rozhodnutí dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska nemůže přímo zasáhnout právní sféru žalobce, neboť ani samotné závazné stanovisko nemůže přímo zasáhnout právní sféru žadatele z důvodu, že ve fázi svého vydání nijak nezakládá, nemění, neruší, ani závazně neurčuje jeho práva či povinnosti.

pokračování

II. Kasační stížnost žalobce, vyjádření žalovaného a replika žalobce

II. 1 Kasační stížnost žalobce

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti tomuto usnesení v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Žalobce se zcela ztotožňuje se závěry rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 2 As 75/2009, že závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu ani rozhodnutí o jeho změně nelze přezkoumat ve správním soudnictví. V nyní posuzovaném případě se však jedná o rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, k jehož přezkumu se rozšířený senát výslovně nevyjádřil.

[9] Přípustnost soudního přezkumu zrušujícího rozhodnutí není zákonem výslovně upravena. Žalobce nesouhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka* o nepřípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, naopak trvá na tom, že soudní přezkum lze dovodit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015 - 76, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[r]ozhodnutí vydaná v přezkumném řízení tedy nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu podle části čtvrté správního řádu“, usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, rozsudku sp. zn. 4 As 42/2014, rozsudku ze dne 27. 4. 2015, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, a rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79.

[10] Stěžovatel nesdílí názor krajského soudu, že by stavební úřad vydal, resp. v tomto případě nezrušil stavební povolení bez existence podkladového závazného stanoviska, a to i se zohledněním ochrany práv nabytých v dobré víře dle § 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu.

[11] Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2866/15 pak na nyní projednávanou věc přímo nedopadá, neboť řešil otázku, který ze senátů Nejvyššího správního soudu byl povinen předložit věc rozšířenému senátu.

[12] Stěžovatel má za to, že zrušením závazného stanoviska došlo k podstatnému zásahu do jeho právní sféry, konkrétně bylo zasaženo jeho právo vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny, protože v důsledku zrušení závazného stanoviska a očekávané obnovy stavebního řízení přerušil přípravu rekonstrukce. Předchozí nájem byl ukončen právě z důvodu chystající se rekonstrukce a objekty jsou nyní bez ekonomického využití. Současný stav znemožňuje i případný prodej dotčených objektů vzhledem k právní nejistotě ohledně dalšího postupu správních orgánů.

[13] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. 2 Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[14] Žalovaný se ztotožňuje s napadeným usnesením. V rámci obnovy řízení dle § 149 odst. 6 správního řádu je nutno aplikovat § 100 odst. 5 tamtéž, kterým je stanoveno, že na obnovu řízení se obdobně užije § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, který slouží k zajištění ochrany práv nabytých v dobré víře. Pokud tedy dojde v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu ke zrušení závazného stanoviska, kterým je podmíněno rozhodnutí stavebního úřadu (územní rozhodnutí), které již nabylo právní moci, pak je to důvodem pro obnovu řízení. Z § 4 odst. 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, novelizovaném zákonem č. 225/2017 Sb., vyplývá, že pokud zrušené či změněné závazné stanovisko nadřízeného orgánu založilo práva nabytá v dobré víře, pak jeho zrušení či změna není důvodem pro obnovu řízení ve věci pravomocného rozhodnutí, jemuž sloužilo za podklad. Za těchto okolností není žádný důvod připustit samostatný soudní přezkum podkladových závazných stanovisek a rozhodnutí, jimiž se ruší, ve správním soudnictví. Zcela postačuje, že je zajištěn soudní přezkum rozhodnutí, jimž tato závazná stanoviska slouží za podklad (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 6 As 277/2016 - 40).

II. 3 Replika žalobce

[15] Žalobce nesouhlasí se žalovaným, že se rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ustálila na právním názoru o nemožnosti soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska. To ostatně nepotvrdil ani Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2866/15, který se nevyjádřil k samotné otázce přípustnosti či nepřípustnosti soudního přezkumu, ale pouze k otázce povinnosti předložit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[16] Dle žalobce se žalovaný pokouší bagatelizovat vzniklou újmu v důsledku zpoždění stavebních prací z důvodu zrušení závazného stanoviska. Žalovaný taktéž opakovaně nedodržel zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, a to i přes stížnosti na nečinnost. V dosud probíhajícím přezkumném řízení závazného stanoviska Odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy č. j. S-MHMP 158727/2015 ze dne 7. 4. 2015, které bylo zahájeno již 21. 10. 2015, podal žalobce rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí dne 5. 2. 2016 a o tomto rozkladu bylo rozhodnuto až 22. 12. 2016 tak, že rozhodnutí bylo zrušeno. Nové prvostupňové rozhodnutí bylo žalovaným vydáno až 13. 9. 2017 a o rozkladu žalobce ze dne 18. 10. 2017 nebylo do dnešního dne rozhodnuto. Navíc stavební úřad zaslal stěžovateli sdělení ze dne 11. 5. 2018, ve kterém uvedl, že „[s]tavební povolení ze dne 29. 12. 2015, spis. Zn. SUMCP1/152428/2015/VÝS-Zi-1/653,662 (právní moc dne 17. 1. 2016), kterým byla povolena stavba označená ‚Stavební úpravy kostela sv. Michala‘ je v současnosti nekonsumovatelné do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti“. Výše uvedené tak jednoznačně dokazuje, že došlo k zásahu do právní sféry stěžovatele.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[17] Při předběžném posouzení věci dospěl druhý senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že rozhodná právní otázka, konkrétně zda lze přezkoumat rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu ve správním soudnictví, nebyla zodpovězena v dřívějším usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50.

pokračování

[18] Postupující senát, stejně jako čtvrtý senát, nesdílí 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. Naopak z tohoto rozsudku jasně vyplývá, že rozšířený senát neměl v úmyslu popřít názor vyslovený v usnesení 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*“), nýbrž pouze reflektovat změnu právní úpravy, která nastala po nabytí účinnosti správního řádu z roku 2004 (a doprovodných zákonů). Podle této nové právní úpravy (i) závazná stanoviska již nejsou vydávána jako formalizovaná rozhodnutí ve správním řízení, (ii) byl zaveden zvláštní opravný prostředek proti závaznému stanovisku v rámci odvolacího řízení, kdy dle § 149 odst. 4 správního řádu nadřízený orgán dotčeného orgánu posoudí odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska a závazné stanovisko potvrdí nebo změní, což je následně podkladem pro vydání rozhodnutí o odvolání. Závazné stanovisko tak lze přezkoumat v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o odvolání, což je logické, neboť teprve tehdy byl rovněž vyčerpán opravný prostředek proti závaznému stanovisku v řízení před správními orgány.

[19] Naopak, v případě rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení jde o situaci zcela odlišnou. O zrušení závazného stanoviska je rozhodováno ve správním řízení, jehož prvním úkonem je usnesení o zrušení závazného stanoviska, přičemž následně může být proti takovému usnesení podáno odvolání a je vedeno řádné odvolací řízení zakončené rozhodnutím o odvolání, které je rozhodnutím dle § 67 správního řádu. Výsledkem tohoto řízení ovšem není závazné stanovisko (ani formálně ani obsahově), nýbrž negace závazného stanoviska. S ohledem na to nemůže postupující senát akceptovat úvahu desátého senátu, že rozhodnutí podle § 149 odst. 5 správního řádu o zrušení závazného stanoviska je opět závazné stanovisko. Nejde ani o rozhodnutí pouze procesní, neboť přezkoumávané stanovisko je pouze zrušeno a věc není vracena dotčenému orgánu k dalšímu řízení. Jde tedy o rozhodnutí konečné, po němž již další řízení nepokračuje.

[20] Podle § 149 odst. 4 správního řádu, *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží* (zvýraznění doplnil nyní postupující senát). Ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že *quasi* opravný prostředek proti závaznému stanovisku může být uplatněn pouze proti obsahu závazného stanoviska, které je podkladem odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Naopak odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze napadnout zákonnost postupu dotčeného orgánu před vydáním závazného stanoviska, a už vůbec ne zákonnost předchozího zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Tato otázka vůbec nemůže být v rámci správního řízení posuzována, a to ani v odvolacím řízení postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, v němž lze pouze brojít proti obsahu (případného) nového závazného stanoviska, bude-li vůbec vydáno. Pokud tedy otázka zákonnosti zrušení předchozího závazného stanoviska vůbec není v hlavním

řízení relevantní a nemůže být předmětem posuzování ani správního orgánu, u něhož správní řízení probíhá, ani závazného stanoviska, nemůže být takové předchozí rozhodnutí o zrušení předchozího závazného stanoviska ani závazným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, který by mohl být přezkoumán v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[21] Postupující senát dále upozorňuje, že je nesprávný závěr desátého senátu vyslovený v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka*, že rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je pouze takové rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, pokud jím je zrušeno rozhodnutí mající samo atributy rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Je již ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, že za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které lze samostatně napadnout žalobou, se považují i rozhodnutí o zrušení úkonů podle části čtvrté správního řádu (kterým je i závazné stanovisko) v přezkumném řízení dle § 156 odst. 2 správního řádu. A to přesto, že samotné takto zrušované úkony podle části čtvrté správního řádu se za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nepovažují (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 7 As 92/2017 - 43, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 166/2016 - 56, ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 154/2015 - 50, ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58, ze dne 11. 1. 2016, č. j. 5 As 5/2014 - 24, ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015 - 76, a ze dne 21. 1. 2015, č. j. 3 As 58/2014 - 75).

[22] Postupující senát k tomu uvádí, že jistě není účelem úkonů podle části čtvrté správního řádu autoritativně zakládat, měnit, rušit, či závazně určovat práva a povinnosti jednotlivců, neboť k tomuto účelu je určena jiná množina správních aktů, tj. především rozhodnutí (srov. § 9 a 67 správního řádu). I tyto tzv. jiné úkony ovšem mohou do právní sféry jednotlivců tak či onak zasahovat, přinejmenším mohou (podle okolností) zakládat jejich legitimní očekávání v souladu se zásadou presumpce správnosti správních aktů. Právě proto zákonodárce zakotvil ve správním řádu pravidlo, že odstranění vadných úkonů podle části čtvrté se má dít cestou formalizovaného správního řízení zakončeného usnesením, proti němuž je možné podat opravný prostředek. Je otázkou, proč by mělo být považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí o zrušení nezávazného stanoviska (např. stanoviska EIA, srov. cit. rozsudek č. j. 7 As 16/2015 - 76), zatímco rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, jehož dopad do právní sféry dotčených jednotlivců je závažnější, by takový charakter měl být odepřen.

[23] Přezkumné řízení ve věci závazného stanoviska přitom má svůj jasně stanovený předmět, kterým je posouzení zákonnosti závazného stanoviska a následně posouzení toho, zda zrušení závazného stanoviska pro jeho nezákonnost je možné s ohledem na požadavek přiměřenosti a ochrany práv dotčené osoby, jichž bylo nabyto v dobré víře (srov. § 2 odst. 3, 4, § 94 odst. 2, 5 za použití věty poslední § 156 odst. 2 správního řádu). Předmět tohoto řízení je odlišný od předmětu správního řízení, pro nějž je závazné stanovisko podkladem a do jehož předmětu řízení je posouzení dotčeným orgánem obsažené v závazném stanovisku integrováno (srov. rozsudek rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II*).

[24] Pokud jde o druhou podmínku pro shledání materiálního znaku úkonu správního orgánu jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. zásah do právní sféry jednotlivce, lze uvést následující. Rozšířený senát ve svém usnesení ve věci *Závazná stanoviska I*, bod 41, odmítl názor, že materiální znak rozhodnutí je naplněn pouze tehdy, pokud úkonem správního

pokračování

orgánu jsou založena, změněna, zrušena nebo autoritativně určena konkrétní veřejná subjektivní práva: „*Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře*“. Jak již bylo uvedeno výše, postupující senát uznává, že závazná stanoviska nezakládají jednotlivcům konkrétní práva (ta jsou založena až rozhodnutím správního orgánu ve správním řízení), představují však formalizované úkony, na jejichž základě může dotčeným osobám v souladu se zásadou presumpce správnosti aktů správních orgánů, která se vztahuje i na tzv. jiné úkony, vzniknout legitimní očekávání ohledně posouzení určité dílčí otázky determinující obsah rozhodnutí správního orgánu. Je logické, že na základě takto založeného legitimního očekávání dotčené osoby zpravidla podnikají další kroky, např. upravují záměr tak, aby vyhovoval stanoveným podmínkám, a za tímto účelem často vynakládají značné prostředky. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko je následně integrováno do rozhodnutí správního orgánu, je podle postupujícího senátu správný a legitimní názor zaujatý rozšířeným senátem v rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II*, že soudní přezkum těchto úkonů je odložen do stádia rozhodnutí správního orgánu založeného na závazném stanovisku. Odlišná situace ovšem nastává, pokud je toto závazné stanovisko zrušeno. Tímto úkonem dochází k negaci legitimního očekávání založeného závazným stanoviskem a dotčená osoba se nachází v kvalitativně zcela odlišné situaci. Tím podle názoru postupujícího senátu podle okolností může být zasaženo do právní sféry jednotlivce a tento znak rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy bude naplněn.

[25] Postupující senát je tedy toho názoru, 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. Z hlediska správního řádu i z hlediska soudního řádu správního lze totiž podle postupujícího senátu charakterizovat tři úrovně jednání veřejné správy, které z hlediska formálnosti a okruhu zapojených subjektů odpovídají intenzitě zásahů do práv dotčených jednotlivců (samozřejmě s jistou mírou zjednodušení, pokud ponecháme stranou různé méně standardní formy jednání veřejné správy jako veřejnoprávní smlouvy, vydávání normativních správních aktů apod.). První úroveň představují tzv. jiné úkony dle části čtvrté správního řádu, které zpravidla do právní sféry jednotlivců zasahují méně intenzivně, čemuž odpovídá jejich relativní neformálnost. Proti těmto úkonům lze zpravidla brojit žalobou proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. Pro typově intenzivnější zásahy do právní sféry jednotlivců (opsané v právních předpisech slovy založení, změna nebo zrušení práv a povinností nebo jejich závazné určení) je stanovena forma rozhodnutí vydaného ve formalizovaném správním řízení. Proti těmto úkonům správních orgánů se lze zpravidla bránit žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Pokud úkon správního orgánu takto intenzivním způsobem zasahuje do právní sféry neurčitého okruhu jednotlivců, právo pro něj předvídá formu opatření obecné povahy vydávaného ve formálním procesu umožňujícím participaci širokého okruhu takto zasažených jednotlivců (dotčených osob). Pro soudní obranu proti tomuto typu jednání veřejné správy je určen v § 101a s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[26] Této charakteristice odpovídá i povaha dozorového nástroje pro ochranu zákonnosti uvnitř veřejné správy, kterým je přezkum (přezkumné řízení). Protože přezkum tzv. jiných úkonů může kvalifikovaným způsobem zasáhnout do sféry jednotlivců (zejména pak do jejich legitimního očekávání, jak je uvedeno výše), správní řád pro tento postup předepisuje formu rozhodnutí, tj. posunuje tento postup správního orgánu do vyšší (formálnější) úrovně činnosti správních orgánů oproti původně neformálnímu jednání v podobě tzv. jiného úkonu. Tato formalizace přezkumu jiných úkonů dává dotčeným jednotlivcům možnost efektivnějšího uplatňování jejich práv ve správním řízení, např. i možnost uplatnění opravného prostředku proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení. Tomu by měl odpovídat i prostředek soudní ochrany, tj. žaloba proti rozhodnutí, kterou navíc jedinou lze dosáhnout odstranění případně nezákonného rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Naproti tomu v případě přezkumného řízení u opatření obecné povahy musí povaha přezkumu zůstat ve vyšší úrovni jednání správních orgánů, tj. řízení o vydání opatření obecné povahy. Jedině pak je zajištěna možnost uplatňování práv neurčitého okruhu osob dotčených opatřením obecné povahy i v řízení o jeho přezkumu. Proto také výsledek přezkumného řízení u opatření obecné povahy může být napaden návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

[27] 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., dává 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. Postupující senát to sice nepovažuje za adekvátní, přesto však tato cesta představuje pro stěžovatele alespoň nějakou možnost, jak docílit soudního přezkumu postupu žalovaného v posuzované věci. V takovém případě by postupující senát zrušil napadené usnesení městského soudu a věc by mu vrátil k dalšímu řízení a zavázal by městský soud, aby stěžovatele poučil a poskytl mu prostor pro úpravu žaloby tak, aby odpovídala žalobnímu typu dle § 82 s. ř. s.

IV. Závěr

[28] Závěr, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska lze přezkoumat ve správním soudnictví, však druhý senát nemůže vyslovit sám, neboť tomu brání, že desátý senát již ve shora zmíněném rozsudku vyslovil ke stejné právní otázce za obdobných skutkových okolností právní názor odlišný. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. totiž, *(d)ospěl-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. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.* Uvedená právní otázka je přitom rozhodná pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti v nynější věci druhého senátu.

[29] V řízení ve věci sp. zn. 4 As 3/2018 nebyla výše uvedená rozhodná právní otázka vyřešena. V usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, rozšířený senát její řešení s precedenčními účinky nepovažoval v dané konkrétní věci za přípustné (viz bod 29 a násl. zmíněného usnesení). Právě kvůli řízení před rozšířeným senátem však druhý senát řízení v nynější věci přerušil svým usnesením ze dne 5. 8. 2019, č. j. 2 As 8/2018 - 60, neboť očekával, že rozšířený senát rozhodnou právní otázku s precedenčními účinky, a tedy i s relevancí pro nynější věc druhého senátu, posoudí. Poté, co byla věc sp. zn. 4 As 3/2018 vrácena rozšířeným senátem čtvrtému senátu s tím, že čtvrtý senát má v dané konkrétní věci

pokračování

(viz bod 40 usnesení rozšířeného senátu) rozhodnout v souladu se svým předtím vysloveným a pro něj samotný kasáčně závazným právním názorem, je zřejmé, že ve věci sp. zn. 4 As 3/2018 nemůže být právní otázka, jež je rozhodná pro nyní projednávanou věc, precedenčně posouzena. Důvod přerušení řízení ve věci sp. zn. 2 As 8/2018 tedy odpadl a naopak vyvstal důvod pro to, aby druhý senát svou věc předložil rozšířenému senátu k posouzení stejné právní otázky, s níž se na rozšířený senát obrátil čtvrtý senát ve věci sp. zn. 4 As 3/2018.

[30] Proto druhý senát věc předkládá rozšířenému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka.

Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 20. listopadu 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu