



ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Michal Praha, spol. s r. o.**, se sídlem Michalská 27-29, Praha 1, zastoupené 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 žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2017, č. j. 9 A 34/2017 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou projednávané kasační stížnosti je otázka přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), případně žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., směřující proti úkonu, jímž bylo podle § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jen „spr. řád“), v přezkumném řízení zrušeno závazné stanovisko dotčeného orgánu.

II. Dosavadní průběh řízení

[2] Magistrát hlavního města Prahy jako orgán státní památkové péče vydal dne 11. 11. 2015 na žalobkyninu žádost závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, (č. j. MHMP 1951405/2015, sp. zn. S-MHMP 782397/2015Zídk /Bašt). V něm shledal, že provedení žalobkyní zamýšlených stavebních úprav objektů, které jsou kulturní památkou a nacházejí se v městské památkové rezervaci, je v rozsahu předložené projektové dokumentace přípustné za podmínek, které současně stanovil. Toto stanovisko bylo jedním z podkladů pro vydání stavebního povolení ze dne 29. 12. 2015.

[3] Ministerstvo kultury vydalo dne 26. 4. 2016 v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5¹ ve spojení s § 97 odst. 3 spr. řádu rozhodnutí sp. zn. MK-S 16970/2015 OPP, č. j. MK 27899/2016 OPP, jímž zrušilo závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ze dne 11. 11. 2015.

[4] Ministr kultury rozhodnutím označeným v záhlaví (výrokem I.) zamítl žalobkynin rozklad proti rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 4. 2016 jako nepřípustný a (výrokem II.) odložil podnět k přezkumnému řízení proti tomuto rozhodnutí pro nepřípustnost přezkumného řízení.

[5] Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí ministra kultury i předcházejícího rozhodnutí ministerstva, neboť je považuje za nezákonná. Ve vztahu k rozhodnutí ministra namítala procesní stránku věci, tedy přípustnost opravného prostředku proti zrušení závazného stanoviska. Nesouhlasila ani se závěrem, že proti zrušení závazného stanoviska se nelze bránit ve správním soudnictví. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, který potvrzuje opak. Nesouhlasila 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) žalobkyně prokazuje, že v případě rozsudku čtvrtého senátu o ojedinělý excés nešlo. Polemizovala i se závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 2866/15, který rozsudek 10. senátu přezkoumával a zabývala se otázkou, zda desátý senát za daných okolností (tj. za existence rozsudku čtvrtého senátu) porušil povinnost předložit věc rozšířenému senátu.

[6] Městský soud žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Při posuzování povahy 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, rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, (dále jen „rozsudek ve věci *Office Park Šantovka*“) a ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 - 21, a z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15. Na základě této judikatury dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 spr. řádu nemůže přímo zasáhnout žalobkyninu právní sféru, neboť ani samotné závazné stanovisko nemůže přímo zasáhnout právní sféru žadatele

¹ Do 1. ledna 2018, kdy nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., kterým byl změněn stavební zákon a některé související předpisy, byla právní úprava přezkumu závazných stanovisek v přezkumném řízení obsažena v § 149 odst. 5 spr. řádu; tomu odpovídají dobové odkazy na tuto právní úpravu – pozn. NSS.

z důvodu, že ve fázi svého vydání nijak nezakládá, nemění, neruší, ani závazně neurčuje jeho práva či povinnosti. Jedná se proto o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je tedy ze soudního přezkumu vyloučen [§ 70 písm. a) s. ř. s.].

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a stěžovatelčina replika

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka se zcela ztotožňuje se závěry rozsudku rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 75/2009, že závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 spr. řádu ani rozhodnutí o jeho změně nelze přezkoumat ve správním soudnictví. V nyní posuzovaném případě se však jedná o rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 spr. řádu, k jehož přezkumu se rozšířený senát výslovně nevyjádřil.

[9] Přípustnost soudního přezkumu zrušujícího rozhodnutí není zákonem výslovně upravena. Stěžovatelka 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] Stěžovatelka nesdílí názor městského 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 spr. 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] Stěžovatelka má za to, že zrušením závazného stanoviska došlo k podstatnému zásahu do její právní sféry, konkrétně bylo zasaženo její 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 přerušila přípravu rekonstrukce. Předchozí nájem byl ukončen právě z důvodu chystané 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 stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ztotožňuje s napadeným usnesením. Při obnově řízení v důsledku zrušení závazného stanoviska je nutno aplikovat § 100 odst. 5 téhož zákona, podle nějž se na obnovu řízení obdobně užije § 94 odst. 4 a 5 spr. řádu sloužící k zajištění ochrany práv nabytých v dobré víře. Pokud tedy dojde v přezkumném řízení 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 (stavební zákon), novelizovaného 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 tato stanoviska ruší, ve správním soudnictví. Zcela postačuje, že je zajištěn soudní přezkum rozhodnutí, jimž tyto úkony slouží za podklad (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 6 As 277/2016 - 40).

[15] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného nesouhlasí s jeho tvrzením, 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 stěžovatelky 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 ve věci závazného stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy č. j. S-MHMP 158727/2015 ze dne 7. 4. 2015, které bylo zahájeno již 21. 10. 2015, podala stěžovatelka 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 stěžovatelčině rozkladu ze dne 18. 10. 2017 nebylo do dnešního dne rozhodnuto. Navíc stavební úřad zaslal stěžovatelce 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 nekonzumovatelné do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti“. Výše uvedené tak jednoznačně dokazuje, že došlo k zásahu do právní sféry stěžovatelky.

IV. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[17] Při předběžném posouzení věci shledal druhý senát Nejvyššího správního soudu důvod k postoupení věci rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s., neboť dospěl k právnímu názoru odlišnému od názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[18] Postupující senát nesdílí názor desátého senátu vyslovený v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka*, podle nějž z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II*

jasně vyplývá, že výluka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) spr. řádu s. se jednoznačně vztahuje také na rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, kterými se dle § 149 odst. 6 spr. 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 spr. řádu z roku 2004 (a doprovodných zákonů). Podle této nové právní úpravy (i) závazná stanoviska již nejsou vydávána jako formalizovaná rozhodnutí ve správním řízení a (ii) byl zaveden zvláštní opravný prostředek proti závaznému stanovisku v rámci odvolacího řízení. Závazné stanovisko tak lze přezkoumat až v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o odvolání, neboť teprve tehdy byl 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 spr. 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. 6 spr. řádu o zrušení závazného stanoviska je opět závazným stanoviskem. 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 spr. 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 spr. řádu, v němž lze pouze brojit 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 spr. řádu (kterým je i závazné stanovisko) v přezkumném řízení dle § 156 odst. 2 spr. řádu. A to přesto, že samotné takto zrušované úkony podle části čtvrté spr. řádu se za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nepovažují (např. rozsudky 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 spr. 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 spr. 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 spr. 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 spr. 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 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.

[26] 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 může 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.

[27] Postupující senát tedy předkládá rozšířenému senátu k posouzení dvě navazující otázky:

1. Je rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 spr. řádu zrušeno závazné stanovisko, rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.?
2. Pokud ne, lze proti rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 spr. řádu zrušeno závazné stanovisko, dosáhnout soudní ochrany žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 s. ř. s.?

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[28] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[29] V nynější věci postupující senát formuluje právní názor zřetelně odlišný od názoru vyjádřeného v dřívějších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ve věci *Office park Šantovka*.

[30] Současně je zřejmé, že v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu lze nalézt i taková dřívější rozhodnutí, která vyjadřují shodný právní názor s názorem postupujícího senátu, a to v případech, v nichž není důvod pro odlišný přístup, konkrétně rozsudek ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69, nebo u nichž nelze odlišný přístup ospravedlnit bez toho, že se bude rozšířený senát postoupenou věcí zabývat (například rozhodnutí citovaná v bodě [9] výše).

[31] Pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

V.2. Právní názor rozšířeného senátu

Dosavadní judikatura rozšířeného senátu ve věci soudního přezkumu závazných stanovisek

[32] Jak je zřejmé již z argumentace postupujícího senátu, rozšířený senát se již dvakrát za dobu své existence zabýval otázkou přezkoumatelnosti závazných stanovisek ve správním soudnictví. Poprvé dospěl ve svém usnesení ve věci *Závazná stanoviska I* z roku 2008 k závěru, že závazná stanoviska dotčených orgánů jsou soudy samostatně přezkoumatelná k žalobě proti rozhodnutí správních orgánů podle § 65 s. ř. s. Vyšel z tehdy standardně uplatňovaného tzv. materiálního pojetí správního rozhodnutí a konstatoval, že „klíčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (tedy „založena, měněna či rušena“).“ (bod 22 citovaného usnesení).

[33] Při posuzování hlediska předmětu řízení upřednostnil objektivní přístup založený na okruhu chráněných zájmů, jejichž respektování má být v rámci daného řízení zajištěno před přístupem subjektivním, tedy hospodářským či společenským cílem toho, kdo zahájení řízení iniciuje. Dílčím závěrem soudu pak bylo, že závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mají vlastní, objektivně vymezený předmět v rámci navazujícího územního či stavebního řízení.

[34] K otázce vymezení subjektivních práv, jejichž tvrzené dotčení je základní podmínkou žalobcovy aktivní žalobní legitimace, provedl soud historickou i mezinárodní komparaci, posoudil demonstrovaný úmysl zákonodárce i požadavek ústavní konformity výkladu kompetenčních výluk ze soudní ochrany. Na tomto základě pak dospěl k nezbytnosti širokého chápání subjektivních práv jako jedincovy právní sféry, v níž se, dle žalobního tvrzení, měl úkon správního orgánu negativně projevit. Napříště tedy neměla být vyžadována nutnost „existence ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce“ (zejména bod 41).

[35] Oba tyto své dílčí závěry rozšířený senát modifikoval v rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II* z roku 2011, a to pro ty úkony správních orgánů, pro něž se uplatní právní

úprava mechanismu jejich zohlednění v následném správním řízení a jejich přezkoumávání podle § 149 spr. řádu z roku 2004. (Rozšířený senát upozorňuje, že v citovaném rozsudku je používána nepřesná formulace, že závazná stanoviska jsou „vydávána podle § 149 spr. řádu“. Toto ustanovení ovšem neupravuje vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů, to má svůj právní základ v jednotlivých zvláštních úpravách s podpůrným použitím části čtvrté spr. řádu.)

[36] Zde je třeba připomenout, že rozšířený senát v citovaném rozsudku pod pojmem závazná stanoviska chápal všechny úkony správních orgánů, které jsou tak označeny platnou právní úpravou, a svou argumentaci vystavěl na rozlišování závazných stanovisek, „která jsou samostatnými rozhodnutími“, neboť nevstupují jako podklad do dalších řízení, případně kterým je forma rozhodnutí výslovně zákonem určena, na jedné straně a závazných stanovisek, která jsou „toliko“ podkladem (byť závazným) pro konečné rozhodnutí příslušného správního orgánu postupem podle § 149 spr. řádu. Pro nynější věc jsou podstatné pouze jeho závěry k této druhé kategorii.]

[37] K samostatnému předmětu takto chápaného závazného stanoviska konstatoval:

„(40)... závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 jsou podkladem pro konečné rozhodnutí. Z hlediska vymezení předmětu řízení sleduje žadatel konečný hospodářský či společenský cíl, kterým je konkrétně v posuzovaném případě stavba „Větrného parku Rudná pod Pradědem“, tedy vybudování a provozování několika větrných elektráren. Získání kladného závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt pro uskutečnění svého cíle učinit. Z objektivního pohledu je v rámci územního řízení chráněným zájmem udržitelný rozvoj území a jeho rozvoj. Aby byl tento chráněný zájem respektován, vzhledem ke složitosti a rozličnosti dopadů konkrétních subjektivních cílů, mají orgány územní správy a stavební úřady postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Tato spolupráce se projevuje vydáváním závazných stanovisek (§ 4 odst. 2 stavebního zákona „Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak“). Právě ve světle citované judikatury Ústavního soudu a Evropské úmluvy by příliš úzké vymezení předmětu a rozčlenění původně jednotného řízení do několika svébytných a samostatně probíhajících obnášelo nebezpečí paralýzy jakýchkoli rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy.

(41) V případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu z roku 2004, nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle. Příliš úzkým vymezením předmětu řízení by správní orgán fakticky přišel o možnost v rámci hlavního řízení jednotlivá stanoviska vzájemně koordinovat (srovnej § 4 odst. 7 stavebního zákona: „Orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle

správního řádu“). Toto umělé rozčlenění by tak mohlo vést ke zhoršení podmínek pro žadatele.

(42) Dále je zapotřebí podotknout, že tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Také nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno (srovnej § 86 odst. 2 písm. b/ stavebního zákona „Žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojí rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení.“). Možnost opatřit si jednotlivá závazná stanoviska před samotným správním řízením, pro která jsou pořizována jako podklad, je jen dispozitivním ustanovením, jehož smyslem je nabídnout subjektu v praxi rychlejší a přímou komunikaci se specializovanými správními orgány. Využití tohoto alternativního způsobu nemůže samo o sobě založit samostatný předmět řízení, neboť se stále jedná o žádost týkající se konečného subjektivního i objektivního cíle, specializovaný orgán se k tomu konečnému cíli vyjadřuje ovšem pouze v rámci své působnosti.

(43) S ohledem na výše uvedené lze tedy uzavřít, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení.“

[38] Rozšířený senát v rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II* z roku 2011 nepopřel svůj předchozí názor na nezbytnost širokého pojmání žalobcových subjektivních práv jako jeho právní sféry, v níž se může rozhodnutí správního orgánu negativně projevit. Přesto opět s odkazem na procesní právní úpravu nakládání s vydanými závaznými stanovisky podle § 149 změnil i svůj závěr v otázce, zda závazná stanoviska dotčených orgánů do takto chápané právní sféry adresátů veřejné správy zasahují:

(46) V případě závazných stanovisek vydaných dle § 149 správního řádu z roku 2004 je však objektivně vymezený předmět řízení, v rámci kterého se tato stanoviska vydávají, výrazně širší. Toto vyplývá i z toho, že pro vydání konečného rozhodnutí je obvykle zapotřebí větší počet závazných stanovisek a až jejich souhrn tvoří východisko pro rozhodování správního orgánu. V takto vymezeném předmětu řízení není závazné stanovisko s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až rozhodnutím konečným.

(47) Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí. Procesní úprava uvedená v § 149 odst. 3 správního řádu z roku 2004, tedy „Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost

zamítne.“, je jen projevem zásady ekonomie řízení. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Tuto zásadu správní řád z roku 2004 reflektuje i v ostatních řízeních (§ 51 odst. 3).

(48) Rozšířený senát tedy uzavřel, že 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.

[39] Na základě těchto dílčích závěrů rozšířený senát konstatoval, že: „[z]ávazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

Použitelnost předchozích závěrů na nyní posuzovanou právní otázku

[40] Rozšířený senát se ztotožňuje s postupujícím senátem, že v rozsudku *Závazná stanoviska II* nebyl přímo formulován závěr o vyloučení rozhodnutí, jimiž se podle § 149 odst. 6 spr. řádu v přezkumném řízení ruší závazná stanoviska, ze samostatného soudního přezkumu. Na druhou stranu dospívá, stejně jako desátý senát ve věci *Office Park Šantovka*, k závěru, že z tohoto přezkumu vyloučena jsou, a to v zásadě z týchž důvodů, pro něž v rozsudku *Závazná stanoviska II* vyloučil možnost přímého soudního přezkumu samotných závazných stanovisek.

[41] Má-li být v případě závazných stanovisek v zásadě z procesních důvodů upřednostněn spíše celostní pohled na předmět správního řízení, pro něž je závazné stanovisko podkladem, před dílčím pohledem zohledněným v každém jednotlivém závazném stanovisku, není důvod nahlížet jinak na úkony, jimiž se dílčí závazné stanovisko ruší. Stejně jako závazné stanovisko, není totiž ani úkon, jímž je zrušeno, „posledním slovem“ správních orgánů ve věci, která je předmětem konečného správního rozhodnutí. Co více, není „posledním slovem“ dokonce ani ve vztahu k dílčímu předmětu samotného závazného stanoviska.

[42] Obdobně v otázce dotčení právní sféry adresátů rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. I zde je nutno, stejně jako v rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II*, připomenout, že závazná stanoviska se uplatňují v široké škále správních řízení, a to jak zahajovaných žádostí, tak z moci úřední. Ani v případě řízení o žádosti není závazné stanovisko vydáváno vždy jen z popudu dotčené osoby (žadatele, případně budoucího žadatele), iniciátorem jeho vydání může být také (v některých případech dokonce jedine)

správní orgán příslušný k vydání konečného rozhodnutí. U řízení z moci úřední je tomu tak vždy. Často tedy ani není možno hovořit o adresátovi závazného stanoviska, který by stál mimo strukturu veřejné správy.

[43] Dospěl-li rozšířený senát v rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II* k závěru, že tato stanoviska „*sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti*“, neboť k tomu dochází až případným vydáním konečného rozhodnutí, pro něž bylo stanovisko závazným podkladem, nelze v případě úkonu, jímž je závazné stanovisko zrušeno spatřovat samostatný zásah do subjektivních veřejných práv jakýchkoliv osob, a to ani ve smyslu jejich právní sféry, jak ji vyložit rozšířený senát již v usnesení ve věci *Závazná stanoviska I*.

[44] Zrušením závazného stanoviska v přezkumném řízení totiž může nastat pouze některá ze dvou následujících situací v závislosti na tom, v jakém stadiu se k okamžiku zrušení závazného stanoviska nachází řízení, v němž má být vydáno rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem.

[45] První situaci představují případy, kdy takové řízení buď ještě nebylo ani jen zahájeno, nebo dosud probíhá, tedy v něm nedošlo k vydání konečného rozhodnutí. Nezáleží na tom, zda jde o rozhodnutí v prvním stupni, proti němuž nebylo a nebude podáno odvolání nebo o rozhodnutí o odvolání (rozkladu). Podstatné je, že rozhodnutí bylo vydáno před zrušením závazného stanoviska a nabyde (třebas i později) právní moci. Závazné stanovisko v těchto případech ještě nebylo konečným rozhodnutím ve věci „konzumováno“ a obnovuje se procesní situace před jeho vydáním. Je tu totiž stále žádost o jeho vydání, ať již podaná dotčenou osobou nebo správním orgánem příslušným k vydání konečného rozhodnutí. Na ni musí dotčený správní orgán (znovu) reagovat, zpravidla vydáním nového závazného stanoviska (nebude-li dán některý ze zákonných důvodů pro odložení věci či zastavení řízení).

[46] Rozšířený senát si je samozřejmě vědom, že zrušení závazného stanoviska před vydáním konečného rozhodnutí představuje procesní komplikaci, která může mít v případě řízení o žádosti (zpravidla o povolení nějaké činnosti) negativní časové, případně i ekonomické důsledky pro dotčené osoby, zejména žadatele. Tyto důsledky se však zásadně neliší od jiných procesních úkonů správních orgánů v průběhu správního řízení, jako jsou například výzvy žadateli k předložení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, opatřování (dodatečných) podkladů samotným správním orgánem, přerušení řízení nebo (a zejména) zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Jakkoliv mohou být i jejich dopady na časový průběh řízení citelné, platná právní úprava soudního přezkumu činnosti veřejné správy dává soudům jen velmi omezené možnosti do takových situací zasahovat.

[47] Rozšířený senát považuje za klíčové, že soudní ochrana práv dotčených osob je zajištěna pro případ, nebude-li nové závazné stanovisko vydáno a řízení, v němž má být vydáno rozhodnutí tímto stanoviskem podmíněné, bude z tohoto důvodu zastaveno. Proti rozhodnutí o zastavení řízení totiž lze podat žalobu podle § 65 s. ř. s. V řízení o ní soud k žalobní námitce přezkoumá i zákonnost úkonu, jímž došlo ke zrušení závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť se v tom případě jedná o závazný podklad rozhodnutí o zastavení řízení (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[48] Nejedná-li se o právě popsany případ, v úvahu připadá v zásadě jen žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu, spočívající v nevydání meritorního rozhodnutí v zákonné či přiměřené lhůtě (§ 79 a násl. s. ř. s.), případně žaloba proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nevydání (nového) závazného stanoviska (§ 82 a násl. s. ř. s.), v obou případech samozřejmě za splnění zákonných předpokladů pro její přípustnost.

[49] Je ale především povinností správních orgánů předcházet vzniku takových situací. Mělo by k němu docházet jen tehdy, je-li to skutečně nezbytné k ochraně zákonitosti, veřejných zájmů nebo práv dotčených osob, a to při důsledném dodržení zásady proporcionality a ostatních základních zásad činnosti správních orgánů. Je-li už v konkrétním případě nezbytné ke zrušení závazného stanoviska přistoupit, je povinností všech zúčastněných správních orgánů, aby v souladu s principem dobré správy vyvinuly, jednotlivě i ve vzájemné spolupráci, maximální možné úsilí k včasné eliminaci či alespoň minimalizaci negativních dopadů takového kroku na všechny chráněné zájmy, včetně zájmů dotčených osob.

[50] Druhá z možných situací nastává, pokud ještě před zrušením závazného stanoviska bylo konečné rozhodnutí jím podmíněně vydáno. Na tento případ výslovně pamatuje spr. řád v § 149 odst. 7, podle nějž *„[z]rušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení“*. Jiné právní účinky vůči dotčeným osobám, a zejména pak ve vztahu k právním účinkům rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, platná právní úprava se zrušením závazného stanoviska dotčeného orgánu poté, kdy bylo podmíněně rozhodnutí vydáno, nespojuje.

[51] I v tomto případě samozřejmě „ožívá“ původní žádost o vydání závazného stanoviska, na niž musí dotčený správní orgán reagovat. Vedle toho je na příslušném správním orgánu, zpravidla tom, který ve věci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem rozhodoval v posledním stupni (§ 100 odst. 2 nebo 3 spr. řádu), aby „zvážil potřebu“ obnovy řízení.

[52] Samotné zrušení závazného stanoviska, které bylo podkladem vydaného rozhodnutí, však ještě neznamená nejen to, že musí dojít k obnově řízení (tzv. *iudicium rescissorium*), ale ani jen to, že bude zahájeno řízení o jejím povolení či nařízení (tzv. *iudicium rescindens*). Natož, že by nutně muselo dojít ke změně v rozsahu práv a povinností dotčených osob, jak je vymezilo původní rozhodnutí, podmíněně později zrušeným závazným stanoviskem.

[53] K zahájení řízení o obnově původního správního řízení dojde buď v případě, že o její povolení požádá některý z účastníků původního řízení, nebo že příslušný správní orgán po předběžném zvážení usoudí, že mohou být splněny zákonné podmínky pro její nařízení z úřední iniciativy, a řízení o obnově sám zahájí.

[54] Pro následné povolení nebo nařízení obnovy řízení musí být, kromě zrušení závazného stanoviska, které bylo podkladem v obnovovaném řízení, splněny následující podmínky:

[55] V případě řízení o žádosti to je především zachování subjektivní (tříměsíční) a především objektivní (tříleté) lhůty počítané od právní moci původního rozhodnutí

(nikoliv např. od zrušení závazného stanoviska). Pro obnovu řízení *ex officio* se uplatní toliko lhůta objektivní, v níž však musí být rozhodnutí o obnově vydáno (§ 100 odst. 2 a 3 spr. řádu).

[56] Současně bude muset být splněna další podmínka pro povolení či nařízení obnovy, totiž skutečnost, že zrušení závazného stanoviska může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem původního rozhodování (§ 100 odst. 1 *in fine* spr. řádu). Uplatnění této podmínky, je-li důvodem obnovy změna či zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 spr. řádu může být sporné, podle toho, zda je tento důvod považován za samostatný, nebo jako zvláštní důvod doplňující výčet důvodů obnovy v § 100 odst. 1 písm. a) a b) spr. řádu. Rozšířený senát má za použití argumentu od většího k menšímu (*a maiori ad minus*) za to, že je-li tato podmínka uplatňována i při obnově řízení v důsledku zrušení samostatného rozhodnutí, které bylo podkladem v obnovovaném řízení [§ 100 odst. 1 písm. b) spr. řádu], tím spíše musí být uplatněna, má-li být důvodem obnovy „pouhé“ závazné stanovisko. Tato podmínka bude při obnově z důvodu zrušení podkladového závazného stanoviska zpravidla splněna, neboť nelze předjímat obsah nového závazného stanoviska dotčeného orgánu. Zřejmě s výjimkou situace, že by bylo dotčeným orgánem nové závazné stanovisko vydáno dříve, než k rozhodování o obnově dojde a současně by z něj bylo zjevné, že potřebu jiného řešení věci nevyvolává.

[57] Další a významnou podmínku obnovy řízení představují zásady proporcionality a ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 spr. řádu). K povolení nebo (a to zejména) nařízení obnovy by nemělo dojít v případě, že by újma způsobená obnovením řízení některému z účastníků řízení, který nabyl práva z původního rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která z tohoto rozhodnutí vzešla jinému z účastníků nebo veřejnému zájmu.

[58] V případě řízení o obnově z úřední povinnosti musí být navíc ke všem výše uvedeným podmínkám shledán veřejný zájem na tom, aby ve věci bylo vedeno nové řízení (§ 100 odst. 3 spr. řádu)

[59] Účelem tohoto podrobného výčtu podmínek, které musí být splněny, aby mohlo dojít alespoň k zahájení řízení o obnově řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, a tím spíše k povolení či nařízení takové obnovy, je ukázat, jak daleko je od zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 spr. řádu k myslitelnému zásahu do právní sféry dotčených osob v jeho důsledku v případech, kdy před jeho zrušením došlo k vydání podmíněného rozhodnutí.

[60] Tak jako je závazné stanovisko jen jedním z více podkladů konečného rozhodnutí a jeho předmět jen jedním z více hledisek pro posouzení celé věci (srov. zejména bod 46 rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II*), je i úkon, jímž bylo závazné stanovisko zrušeno, jen jedním z podkladů rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy a fakt jeho zrušení jen jednou z více skutečností, které o povolení či nařízení obnovy rozhodnou.

[61] Nemluvě již o tom, že s výjimkou přiznání odkladného účinku žádosti o obnovu řízení, resp. odkladného účinku rozhodnutí o obnově řízení, je to teprve nové rozhodnutí ve věci, které s konečnou platností určí rozsah případné změny práv a povinností dotčených osob v důsledku odlišného posouzení věci od původního rozhodnutí.

[62] Z hlediska zachování přístupu dotčených osob k soudní ochraně je podstatné, že již rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy řízení, pro něž je úkon rušící závazné stanovisko podkladem, podléhá přezkumu ve správním soudnictví k žalobě podle § 65 s. ř. s. (přinejmenším v případech, není-li vyloučen odkladný účinek povolení či nařízení obnovy - srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, čj. 5 As 12/2009-153, č. 2052/2010 Sb. NSS) K soudnímu přezkoumání tohoto úkonu tak může dojít podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí o obnově řízení, stejně jako je tomu u závazných stanovisek v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jež jimi byla podmíněna.

Posouzení další argumentace postupujícího senátu

[63] Postupující senát dále poukázal na nedůvodnost odlišného přístupu k soudní ochraně proti úkonům, jimiž se v přezkumném řízení ruší závazná stanoviska (podle § 149 odst. 6 spr. řádu), od případů rušení jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu (podle § 156 odst. 2 spr. řádu) – viz bod [21] a násl. tohoto rozsudku. Rozšířený senát má za to, že zcela legitimním důvodem pro takové odlišení je právě skutečnost, že zrušení závazného stanoviska není oním „posledním slovem“ správních orgánů s přímými důsledky do právní sféry dotčených osob (jak je zevrubně popsáno výše), na rozdíl například od zrušení vysokoškolského diplomu (viz např. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015-58, nebo usnesení NSS ze dne 16. 10. 2015, čj. Komp 1/2015-55 (bod 13)).

[64] Pro úplnost rozšířený senát k druhé otázce předložené postupujícím senátem konstatuje, že úkon, jímž nadřízený správní orgán v přezkumném řízení zrušuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, nemůže být samostatně soudně přezkoumatelný ani žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Jak bylo odůvodněno výše, zrušení závazného stanoviska se (obdobně jako závazné stanovisko samo) v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci. Patří proto k těm procesním úkonům správního orgánu, proti nimž se samostatná zásahová žaloba nepřipouští (z obsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto členění srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS, zejm. body 11 a násl., a tam citovanou judikaturu). Toto rozlišování bylo opakovaně akceptováno jako ústavně konformní i Ústavním soudem, z poslední doby viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2383/19 ze dne 14. 1. 2020, z něž vychází i uvedený rozsudek NSS.

Shrnutí právního názoru rozšířeného senátu

[65] Úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 spr. ř. zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti takovému úkonu musí soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s.

V.3. Použití na nyní posuzovanou věc

[66] Na základě závazného stanoviska Magistrátu hl. m. Prahy jako orgánu státní památkové péče ze dne 11. 11. 2015, později zrušeného žalovaným, bylo dne 29. 12. 2015 vydáno pro stěžovatelčin záměr stavební povolení. Mezi stranami není sporné, že toto povolení nabylo právní moci dne 17. 1. 2016, tedy před zrušením závazného stanoviska, a, jak vyplývá z argumentace účastníků řízení, přinejmenším ke dni rozhodnutí městského soudu jí nepozbylo.

[67] Na použitelnost přijatých právních názorů pro nyní posuzovanou věc nemá vliv skutečnost, že žaloba směřovala proti rozhodnutí, jímž ministr kultury zamítl rozklad proti úkonu žalovaného. Důvody, pro něž nelze úkon žalovaného považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ani připustit jeho přezkum k žalobě proti nezákonnému zásahu, se nutně uplatní i vůči rozhodnutí o rozkladu proti němu (obdobně např. rozsudek ze dne 22. 10. 2020, čj. 8 As 32/2020-38, bod 10).

[68] Bylo již uvedeno, že platná právní úprava nespojuje se zrušením závazného stanoviska dotčeného orgánu poté, kdy bylo vydáno rozhodnutí, pro něž bylo závazným podkladem, žádné přímé právní účinky vůči žadateli, zejména pak ve vztahu k právním účinkům konečného rozhodnutí. Zrušení závazného stanoviska orgánu státní památkové péče je možným důvodem pro povolení či nařízení obnovy stavebního řízení ve věci stavebního povolení ze dne 29. 12. 2015. Pokud by k takovému povolení či nařízení došlo, k přezkumu zrušení závazného stanoviska žalovaným by proto mohlo dojít podle § 75 odst. 2 s. ř. s. k případné žalobě proti rozhodnutí o obnově stavebního řízení v souladu s výše uvedenými obecnými závěry.

[69] Nejvyšší správní soud dodává, že tím spíše nemohlo rozhodnutím žalovaného o zrušení závazného stanoviska orgánu státní památkové péče dojít k myslitelnému dotčení stěžovatelky na jejích právech, nebyla-li v posuzované věci v zákonných lhůtách podána žádost o povolení obnovy řízení, resp. vydáno rozhodnutí o jejím nařízení, čemuž nasvědčuje zejména vyjádření stěžovatelky ze dne 9. 8. 2018 a jeho přílohy.

[70] Otázka přípustnosti žaloby proti úkonu, jímž žalovaný zrušil závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, je v nyní posuzované věci jedinou rozhodnou právní otázkou. Rozšířený senát proto v návaznosti na obecné posouzení předložené otázky rozhodl v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS rozsudkem ve věci samé.

[71] Důvody, pro něž městský soud odmítl stěžovatelčinu žalobu pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) a § 70 písm. a) s. ř. s. jsou zcela souladné s právními závěry, k nimž dospěl rozšířený senát. Kasační stížnost je proto nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[72] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[73] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné

náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 15. prosince 2020

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Aleš Roztočil. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Aleše Roztočila k rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76

[1] Nesouhlasím s výrokem ani s odůvodněním rozhodnutí rozšířeného senátu, proto k němu připojuji toto odlišné stanovisko dle § 55a s. ř. s.

[2] Nepolemizuji s tím, že závazné stanovisko (je-li podkladem pro jiné rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu) nezakládá samo o sobě práva a povinnosti, jedná se o subsumovaný akt, který je přezkoumatelný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, které ze závazného stanoviska vychází. Tomu odpovídá i postup pro napadení podmíněného rozhodnutí opravným prostředkem a potvrzení či změna závazného stanoviska nadřízeným orgánem v průběhu odvolacího řízení, směřují-li odvolací námitky proti obsahu závazného stanoviska (§ 149 odst. 5 správního řádu). I toto potvrzení či změna závazného stanoviska v průběhu odvolacího řízení představuje subsumovaný akt, který je přezkoumatelný pouze jako podkladový akt v řízení o žalobě proti finálnímu pravomocnému rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení dle § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. V tomto smyslu respektuji dřívější rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II.*

[3] Na druhou stranu je nutné mít na paměti, že závazné stanovisko je formalizovaným úkonem správního orgánu, kterým dochází k závaznému posouzení záměru žadatele (popř. jiné vymezené otázky) z určitého zákonem stanoveného hlediska (např. z hlediska veřejného zájmu na ochraně památek či na ochraně životního prostředí). V některých sporných případech pak pro žadatele získání určitého závazného stanoviska (kladného, byť

se stanovením určitých podmínek) představuje klíčový krok pro přípravu a schválení záměru a další projednání záměru ve správním řízení je již spíše formální. Jakmile je závazné stanovisko vydáno, může být změněno či zrušeno jen zákonem stanoveným způsobem a ze zákonem uvedených důvodů. Ačkoli žadateli samotným závazným stanoviskem nevzniká bezprostředně oprávnění záměr realizovat, vzniká mu legitimní očekávání, že v případě splnění dalších právem předvídaných kroků jeho záměr bude povolen a on jej bude moci realizovat. Na základě kladného závazného stanoviska (byť s podmínkami) tak získává úřední schválení svého záměru z daného zákonného hlediska. Toto legitimní očekávání musí být právem chráněno podobně jako již nabytá práva. Ostatně i dlouholetá judikatura Evropského soudu pro lidská práva uznává, že legitimní očekávání ohledně nabytí určitého majetku založené na dostatečně konkrétním úředním aktu je chráněno podobně jako již nabyté vlastnické právo ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudek ESLP z 29. 11. 1991, *Pine Valley Developments Ltd a další v. Irsko*, č. 12742/87, nebo rozhodnutí velkého senátu ESLP z 6. 7. 2005, ve věci *STEC a další v. Spojené království*, č. 65731/01 a 65900/01).

[4] Zákonodárce také tato východiska respektoval, neboť v § 149 odst. 6 správního řádu stanovil, že závazné stanovisko (mimo případy podání odvolání proti jím podmíněnému rozhodnutí) může být změněno či zrušeno pouze v přezkumném řízení. Ačkoli tedy závazné stanovisko samotné je vydáváno mimo správní řízení, o jeho změně či zrušení musí být rozhodnuto ve správním řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (§ 9 správního řádu). Zde se rozhodnutím v přezkumném řízení ruší legitimní očekávání založené závazným stanoviskem. Zároveň odkaz na přezkumné řízení v § 149 odst. 6 správního řádu znamená, že je nutné i při rušení a změně závazného stanoviska respektovat korektivy, kterými zákon omezuje uplatnění dozorčího práva v případech skončených pravomocnými rozhodnutími dle § 94 až 99 správního řádu: ke zrušení závazného stanoviska může nadřízený orgán přistoupit jedině z důvodu jeho nezákonnosti (nikoli tedy z důvodu věcné nesprávnosti), přičemž i pokud je shledána nezákonnost přezkoumávaného zákonného stanoviska, musí být dále zkoumáno, zda jeho zrušení je proporcionální vzhledem ochraně práv nabytých v dobré víře (zde tedy právem chráněnému legitimnímu očekávání) v poměru k ochraně veřejného zájmu a práv dalších dotčených osob (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu).

[5] Obávám se, že rozhodnutí většiny ve svém důsledku znamená popření těchto zákonných limitů uplatnění dozorčího práva nadřízeným správním orgánem a zejména odepření jejich účinné soudní ochrany. Zejména bagatelizuje možné porušení legitimního očekávání žadatele jako pouhou „procesní komplikaci“ a zákonná omezení uplatnění

dozorčího práva proměňuje pouze v jakýsi morální apel na správní orgány, aby takto postupovaly, ovšem bez možnosti jejich reálné prosaditelnosti v soudním řízení.

[6] Především je nutné si uvědomit, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není subsumovaným aktem, který podléhá soudnímu přezkumu standardně dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Jednak se jedná o samostatné rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, což podle mého názoru samo o sobě vylučuje možnost jeho kvalifikování jako subsumovaného aktu správního orgánu. Dále je nutné vzít v úvahu, že samotné zrušení závazného stanoviska nemá žádný obsah, který by mohl být převzat do rozhodnutí správního orgánu (jako je tomu právě u samotných závazných stanovisek dotčených orgánů). Subsumovaným aktem, jehož zákonnost lze přezkoumat v řízení o žalobě proti (podmíněnému) rozhodnutí správního orgánu, je případně nové závazné stanovisko dotčeného orgánu (bude-li takové vydáno). Zákonnost takového nového zákonného stanoviska přitom nemusí být vyloučena ani v případě, kdy předchozí závazné stanovisko bylo zrušeno v přezkumném řízení nezákonně, tj. při nerespektování zákonných limitů zmíněných výše v bodě [4].

[7] Bohužel aplikační praxe nasvědčuje tomu, že výše zmíněná zákonná omezení pro přezkum závazných stanovisek nadřízenými orgány často respektována nejsou a že správní orgány si někdy příliš „nelámou hlavu“ s rozlišováním mezi nezákonností závazného stanoviska a odlišným pohledem na odborné otázky památkové péče či jiných chráněných zájmů, tím méně pak se zohledňováním zásahu takového aktu do právní sféry dané osoby. Z dřívější judikatury (před rozsudkem rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II*) lze poukázat jako na ilustrativní např. na rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 – 162, který se zabývá zrušením souhlasného závazného stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy k obnově sýpky v areálu benediktýnského kláštera na Břevnově. Věcně šlo o odborný spor mezi magistrátem jako dotčeným orgánem státní památkové péče a příslušným odborným pracovištěm Národního památkového ústavu. Posledně jmenovaný pak svůj nesouhlas s obsahem závazného stanoviska vyjádřil podnětem Ministerstvu kultury k přezkumu závazného stanoviska. Nejvyšší správní soud v cit. rozsudku jasně vyslovil, že dotčený orgán na úseku státní památkové péče (Magistrát hl. m. Prahy) je věcně příslušným orgánem, který při respektování současného stavu poznání má i odbornou diskreci v rozhodování ohledně přípustnosti konkrétního způsobu obnovy kulturní památky, pokud svou úvahu v této otázce přiměřeně odůvodní. Samotný názor dotčeného orgánu odlišný od odborného posouzení nadřízeného správního orgánu nezakládá nezákonnost závazného stanoviska, která by mohla být důvodem pro jeho zrušení v přezkumném řízení.

[8] O tom, že rozlišení vad zakládajících nezákonnost závazného stanoviska a pouhého nesouhlasu s odborným posouzením otázky přípustnosti určitého způsobu obnovy či

zásahu do kulturní památky může být i u žalovaného Ministerstva kultury náročným úkolem svědčí i nedávný rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2020, č. j. 4 As 79/2020 – 40, vydaný ve věci stejných účastníků a stejného záměru jako v nyní posuzované věci (v cit. rozsudku se ovšem jednalo o závazné stanovisko vydané ve formě rozhodnutí, neboť nebylo podkladem pro další rozhodování stavebního úřadu). V této věci Nejvyšší správní soud musel konstatovat, že (ani poté, co rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska bylo předtím ze stejného důvodu již třikrát zrušeno) nebyl žalovaný schopen přezkoumatelným způsobem odůvodnit, v čem konkrétně spočívala nezákonnost zrušeného závazného stanoviska: *„Ohledně porušených právních předpisů však již uvádí jen neurčité právní pojmy jako [zásady památkové ochrany], aniž však tyto pojmy naplňuje konkrétním obsahem. Vysvětlení toho, jakým způsobem závazné stanovisko právní předpisy porušuje, pak v rozhodnutí zcela absentuje, přičemž ministr kultury se místo přezkoumatelných úvah omezuje na nic neříkající konstatování typu [zjištění považuji za závažná], [s ohledem na podklady výrok napadeného rozhodnutí ob stojí] či [rozhodnutí je založeno na dostatečných a přípustných podkladech].“* Vzhledem k tomu, že nyní projednávaná věc je s věcí rozhodnutou rozsudkem č. j. 4 As 79/2020 – 40 skutkově a právně propojená, je stejnými vadami pravděpodobně zatíženo i rozhodnutí žalovaného v této věci.

[9] Soudní ochrana proti zrušení závazného stanoviska poskytnutá v rámci žaloby proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení na základě nového závazného stanoviska je fakticky spíše iluzí. Představuje tak vzdálenou hypotetickou perspektivu soudní ochrany, která racionálně uvažujícího jedince odradí od toho, aby o takovou ochranu vskutku usiloval. Aby totiž dosáhl pravomocného meritorního rozhodnutí správního orgánu, které lze napadnout žalobou, v níž by (podle názoru většiny) teprve mohl namítat nezákonnost zrušení původního pro něj příznivého závazného stanoviska, musel by projít mnohaměsíční, spíše však mnohaletou, zcela zbytečnou administrativní proceduru s vynaložením značných nákladů (spočívajících např. v získání ostatních závazných stanovisek a zpracování příslušné dokumentace, nákladů zastoupení a činění mnoha procesních úkonů), zatěžující nejen žadatele, nýbrž i další účastníky, dotčené správní orgány, správní orgán vedoucí správní řízení a nadřízený správní orgán. To vše bez jakéhokoli smyslu, neboť celá tato procedura nemůže přinést nápravu nezákonnosti spočívající ve zrušení závazného stanoviska v rozporu s § 149 odst. 6 ve spojení s § 94 odst. 1 a 4 správního řádu. U samotných závazných stanovisek má trvání na tomto postupu určitou racionalitu s odkazem na princip subsidiarity soudního přezkumu a mechanismus zakotvený v § 149 odst. 5 správního řádu, tj. revize obsahu závazného stanoviska z hlediska uplatněných odvolacích námitek proti němu brojících ze strany nadřízeného správního orgánu. V případě (nezákonného) zrušení závazného stanoviska však žádná náprava v následném správním řízení přijít z povahy věci nemůže. Proto je názor většiny i v rozporu s požadavkem aby omezení práva na soudní ochranu sledovala legitimní cíl a byla s tímto účelem v rovnováze (např. nálezy Ústavního soudu z 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS

29/2011). Podle mého názoru výklad většiny z přdestřených důvodů žádnému legitimnímu účelu neslouží.

[10] Mám za to, že v případě rušení závazných stanovisek rozšířený senát odmítnutím soudního přezkumu rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska fakticky posvětil případy nezákonného postupu správních orgánů (podobné výše v judikatuře popsáním), kdy se jednotlivci stávají rukojmími ve vzájemných odborných sporech mezi správními orgány, zcela vydanými na milost úřadům. Zatímco v jiných svých rozhodnutích se rozšířený senát zasazuje o omezování „bílých míst“ v oblasti výkonu veřejné správy, kam nedosáhne ochrana práv poskytovaná správními soudy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, bod 38), toto rozhodnutí bohužel zmíněný trend nenásleduje.

V Brně dne 15. prosince 2020

Aleš Roztočil
člen rozšířeného senátu