



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: **a) P. R., b) A. R.**, zastoupeni JUDr. Viktorem Rossmannem, advokátem se sídlem Senovážné nám. 1464/6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2020, čj. KUKH-31691/UP/202 (SI), o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 1. 2021, čj. 30 A 1/2021-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zrušil ve zkráceném přezkumném řízení závazné stanovisko Magistrátu města Hradec Králové, odboru hlavního architekta, ze dne 30. 3. 2020, čj. MMHK/055322/2020/HA/DA, sp. zn. SZ MMHK/026217/2020, které bylo vydáno k žádosti žalobců podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a územním řádu (stavební zákon), pro účely společného povolení pro soubor staveb „RD K.“ na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. K., obci T. p. O. Dospěl k závěru, že závazné stanovisko nevyhodnotilo soulad všech staveb, které jsou součástí souboru povolovaných staveb, s územně plánovací dokumentací.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové v záhlaví uvedeném usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s. Zdůraznil, že rozhodnutí žalovaného vzešlo z přezkumného řízení iniciovaného v odvolacím řízení samotným správním orgánem (§ 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2020; nyní § 149 odst. 8). Takový úkon je ale vyloučen ze soudního přezkumu, protože není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (k tomu odkázal na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti usnesení krajského soudu podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. Nesouhlasí s aplikací výše uvedeného rozsudku čj. 2 As 8/2018-76 na nyní posuzovanou věc. Jeho závěry lze vztáhnout pouze na rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, které bylo zákonné. Tak tomu ale v projednávané věci nebylo. Žalovaný závazné stanovisko přezkoumal ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu. Jeho charakteristickým rysem je především to, že se v něm postupuje bez vyjádření účastníků a bez provádění dokazování. Jeho použití proto obvykle není namístě tam, kde existují protichůdné zájmy osob dotčených případným rozhodnutím v přezkumném řízení. Účelem zkráceného přezkumného řízení je, aby byl odstraněn akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob. Jeho smyslem ale není zjednodušit správním orgánům činnost a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva (k tomu odkázali na rozsudky NSS ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 31/2011-72, a ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 As 69/2015, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 A 188/2017-139). Žalovaný proto žalobou napadeným rozhodnutím porušil zásadu ochrany oprávněných zájmů stěžovatelů, zrušením závazného stanoviska jim způsobil újmu, aniž by jim umožnil se k věci vyjádřit. Pokud měl žalovaný pochyby o zákonnosti závazného stanoviska, měl jej přezkoumat v „klasickém“ přezkumném řízení.

[4] Rozšířený senát ve výše citovaném rozsudku své závěry podpořil i tím, že z hlediska zachování přístupu k soudní ochraně je podstatné, že již rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy řízení, pro něž je úkon rušící závazné stanovisko podkladem, podléhá soudnímu přezkumu. V nyní projednávané věci tomu tak ale nebylo a stěžovatelům byl přístup k soudní ochraně fakticky odepřen. Dochází k diskriminaci stěžovatelů oproti osobám, jejichž věc byla projednávána v řádném přezkumném řízení. Rozšířeným senátem vyslovená výlučka soudního přezkumu nemůže dopadat na rozhodnutí, jejichž nezákonnost je činí nicotnými.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry napadeného usnesení a vznesené kasační námitky pokládá za nedůvodné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. *Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).*

pokračování

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatelé v kasační stížnosti zpochybňují závěr krajského soudu o vyloučení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno závazné stanovisko, ze soudního přezkumu. Zpochybňují zejm. aplikaci závěrů, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu učinil ve výše již uvedeném rozsudku čj. 2 As 8/2018-76. V něm dospěl k závěru, že *„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.“*. Současně dle rozšířeného senátu *„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., (...) 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“*.

[9] Podle stěžovatelů nelze citované závěry vztáhnout na nyní posuzovanou věc, jelikož se zde jednalo o zkrácené přezkumné řízení, které bylo nezákonné. Argumentace stěžovatelů se tím ale do určité míry mívá se závěry napadeného usnesení, potažmo daného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Otázka zákonnosti postupu správních orgánů totiž nepředstavuje otázku, kterou by se správní soud mohl při posuzování přípustnosti žaloby zabývat. Jinými slovy, zákonnost určitého úkonu lze zkoumat teprve v případě, že je žaloba proti němu směřující přípustná. Posuzování hypotetické nezákonnosti postupu správních orgánů (k níž směřují také odkazy stěžovatelů na judikaturu zdejšího soudu) proto ve fázi zkoumání přípustnosti žaloby nemá a nemůže mít již z povahy věci relevanci. V této otázce je rovněž nerozhodné, zda se jedná o zkrácené přezkumné řízení nebo o „plné“ přezkumné řízení. Ani v případě „plného“ přezkumného řízení totiž jeho potenciální nezákonnost nezakládá přípustnost žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Podstatné totiž je, že „rozhodnutí“, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno závazné stanovisko, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nýbrž stále pouze závazným stanoviskem. Citované závěry, jaké rozšířený senát Nejvyššího správního soud učinil ve vztahu k přezkumnému řízení obecně, dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2021, čj. 4 As 55/2018-72, také přímo v případě „rozhodnutí“ vydaného ve zkráceném přezkumném řízení.

[10] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s tvrzeným odepřením přístupu k soudní ochraně. Stěžovatelé svá tvrzení zakládají na citaci části závěrů rozšířeného senátu z odst. [62] rozsudku čj. 2 As 8/2018-76, ve kterém soud poukázal na soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o povolení obnovy řízení, které již bylo pravomocně skončeno a teprve následně v přezkumném řízení došlo ke zrušení závazného stanoviska, k čemuž stěžovatelé dodali, že v nyní posuzované věci se soudní ochrany proti rozhodnutí o obnově domáhat nemohou. Z toho nicméně neplyne, že by soudní ochrana byla vyloučena. Ba naopak, cesta k ní je mnohem přímočařejší, než tomu bylo ve věci posuzované rozšířeným senátem, neboť ve věci stěžovatelů došlo ke zrušení závazného stanoviska v řízení, které ještě nebylo pravomocně skončeno, tudíž ani nebyly dány důvody zabývat se obnovou řízení. Jak plyne z předloženého správního spisu, „rozhodnutí“ žalovaného se stalo jedním

z podkladů, ze kterých žalovaný vyšel v odvolacím rozhodnutí ze dne 18. 2. 2021, čj. KUKHK-32724/UP/2020-9 (JH), kterým zrušil společné povolení pro výše uvedený soubor staveb, a věc vrátil Městskému úřadu Třebachovice pod Orebem k novému projednání. Teprve jakmile bude toto správní řízení pravomocně skončeno, budou mít stěžovatelé možnost se případně bránit ve správním soudnictví, pokud by pro ně byl výsledek správního řízení nepříznivý (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2021, čj. 5 As 28/2021-38, a zejm. ze dne 16. 3. 2021, čj. 5 As 168/2018-107, odst. [54]). Součástí přezkumu by se pak stal i obsah „rozhodnutí“ žalovaného, jehož zrušení se žalobou nyní domáhali.

[11] Stěžovatelé dále v obecné rovině namítli, že je rozhodnutí žalovaného nicotné. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelé do určité míry směřují kategorie nezákonnosti a nicotnosti, ačkoliv tyto kategorie nelze směřovat (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS). Především ale i zde platí, že případnou nicotností by se správní soudy mohly zabývat teprve v případě, že by byla samotná žaloba přípustná. Tak tomu nicméně ze shora uvedených důvodů v nyní posuzované věci nebylo.

IV. Závěr a náklady řízení

[12] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[13] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 9. září 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu