

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Sadoch s.r.o.**, IČO: 247 08 852, se sídlem Družstevní 1394/12, Praha 4, zast. Mgr. Kamilem Tvarůžkou, advokátem, se sídlem Hlavní 83/115, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2021, č. j. 22 A 13/2020 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v níž poukázal na skutečnost, že uzavřel s Obecním úřadem v Ludgerovicích (dále též „obecní úřad“) veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby ze dne 30. 10. 2015, na základě níž byl obecním úřadem dne 18. 5. 2018 vydán souhlas s povolením stavby sp. zn. LUDG/03399/2018-Kon. Dne 9. 7. 2018 žalobce zažádal o vydání stavebního povolení pro stavbu „*Komunikace a inž. sítě pro výstavbu RD.*“ Městský úřad Hlučín (dále též „městský úřad“) zahájil stavební řízení. Žalobce následně od městského úřadu obdržel výzvu, aby požádal o posouzení předběžné otázky pravomocného rozhodnutí o umístění výše uvedené stavby. Poté, co se obrátil v souladu s výzvou na obecní úřad, obdržel dne 12. 3. 2019 sdělení obecního úřadu ze dne 30. 1. 2019, č. j. LUDG/08221/2018/-Kon (dále též „sdělení“), že veřejnoprávní smlouva pozbyla účinnosti uplynutím dvou let od její účinnosti, a souhlas obecního úřadu ze dne 18. 5. 2018 je proto neplatný. Podle žalobce sdělení představuje individuální správní akt, protože zakládá, mění, nebo ruší právní vztahy. Jestliže napadeným sdělením byla posuzována platnost veřejnoprávní smlouvy, musí být dáno právo se odvolat a ze strany správních orgánů se jedná o nečinnost, pokud odmítají o odvolání rozhodnout. Žalobce proto podal proti sdělení odvolání, v němž poukázal na rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014 - 52. Vzhledem k tomu, že uplynuly déle než 3 měsíce bez jakékoli reakce odvolacího orgánu, podal žalobce k nadřízenému orgánu dne 15. 7. 2019 žádost o opatření proti nečinnosti.

[2] Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 13. 5. 2020, č. j. 22 A 13/2020 - 21, žalobu odmítl. Konstatoval, že souhlas (potažmo sdělení o neplatnosti takového souhlasu) obecního úřadu v pozici obecního stavebního úřadu ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), není správním rozhodnutím. Podle rozsudku NSS sp. zn. 1 As 176/2012 se jedná o závazné stanovisko, a nepodléhá tak samostatně přezkumu soudem podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalobcovo podání ze dne 27. 3. 2019 (odvolání proti sdělení) proto nemohlo zahájit odvolací řízení, a nebyly tak splněny ani podmínky pro rozhodování soudem ve smyslu § 79 s. ř. s. Na rozdíl od žalobce krajský soud neshledal rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014 - 52 pro posuzovanou věc přílehlavým, neboť se v něm jednalo o řízení o určení neplatnosti veřejnoprávní smlouvy, tj. návrhové řízení podle § 142 správního řádu, které bylo nutno zakončit vydáním správního rozhodnutí.

[3] Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 22. 2. 2020, č. j. 4 As 181/2020 - 37, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve shodě s krajským soudem k povaze sdělení dle § 15 odst. 2 stavebního zákona poukázal na stávající judikaturu, dle níž *„souhlas obecního stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu: je úkonem učiněným obecním stavebním úřadem jakožto správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (§ 15 odst. 2 stavebního zákona, věta druhá, za středníkem), jehož obsahem je speciální stavební úřad vázán“* (viz bod 60 rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 140). Navázal, že ani následné sdělení konstatující neplatnost předmětného souhlasu, proti němuž žalobce brojí, tudíž nemohlo představovat individuální správní akt (správní rozhodnutí), jak namítá žalobce v kasační stížnosti.

[4] Nejvyšší správní soud dále potvrdil názor krajského soudu, že projednávaná věc není srovnatelná s věcí rozhodnutou rozsudkem NSS č. j. 7 As 100/2014 - 52, neboť ta se týkala zcela jiné otázky, a to řízení o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy z důvodu absence potřebných souhlasů osob, které by byly účastníky územního řízení. Konstatoval dále, že v posuzované věci neprobíhalo ani správní řízení týkající se platnosti souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona, a takové řízení ani probíhat nemohlo, neboť tento souhlas má, jak již bylo uvedeno výše, povahu závazného stanoviska. Dle § 149 odst. 6 správního řádu může být sice nezákonné závazné stanovisko zrušeno v přezkumném řízení, k tomu však by nebyl příslušný obecní úřad, nýbrž žalovaný jako jeho nadřízený správní úřad. K tomu však rovněž nedošlo. Sdělení ze dne 30. 1. 2019 o tom, že původní souhlas dle § 15 odst. 2 stavebního zákona (tj. závazné stanovisko) není platný v důsledku zániku účinnosti veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, představuje pouhé sdělení obecního úřadu dle části čtvrté správního řádu, v němž obecní úřad k žádosti žalobce sděluje svůj názor ke skutečnostem v něm uváděným. Přitom ani ze zákona nevyplývá, že by v takovém případě měl obecní úřad vydávat rozhodnutí. Proti sdělení správního orgánu podle části čtvrté nelze podat odvolání, neboť správní řád výslovně uvádí v § 81 odst. 1, že odvolání lze podat pouze proti rozhodnutí.

pokračování

[5] S poukazem na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 As 10/2006 - 59, zdejší soud konstatoval, že žalobce se v posuzované věci, kdy relevantní právní úprava nezakládá povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nemohl úspěšně domáhat ochrany žalobou na ochranu proti nečinnosti. Nejvyšší správní soud nicméně usnesení krajského soudu zrušil, neboť i když krajský soud učinil správný závěr, že žalovaný nebyl nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., je jeho rozhodnutí nezákonné. Jak vyplývá z rozsudku NSS č. j. 3 As 1/2009 - 58, otázka, zda je či není dána v projednávané věci nečinnost žalovaného správního orgánu, kterou lze podřadit pod § 79 odst. 1 s. ř. s., je otázkou meritorního posouzení, nikoli otázkou podmínek řízení. Odmítnutí žaloby proto nebylo na místě. Nejvyšší správní soud uzavřel, že z tohoto důvodu musel přistoupit ke zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, přestože je zřejmé, že žaloba nemůže být úspěšná.

[6] Krajský soud následně v záhlaví uvedeným rozsudkem ve věci rozhodl znovu a žalobu zamítl. Konstatoval, že souhlas (potažmo sdělení o neplatnosti souhlasu) obecního úřadu v pozici obecního stavebního úřadu ve smyslu § 15 odst. 2 stavebního zákona není správním rozhodnutím. V souladu s rozsudkem NSS sp. zn. 1 As 176/2012 jde o závazné stanovisko, tedy nepodléhá samostatně přezkumu soudem podle § 65 a násl. s. ř. s., námitky směřující proti němu lze uplatnit v rámci správního řízení ve věci samé, tj. v řízení o povolení stavby, eventuálně v následném soudním přezkumu rozhodnutí o (ne)povolení stavby. Opravným prostředkem proti sdělení (ne)souhlasu ve smyslu § 15 odst. 2 stavebního zákona není odvolání proti takovému úkonu, neboť se nejedná o správní rozhodnutí. Předmětným sdělením obecního úřadu nemohla být a ani nebyla zrušena veřejnoprávní smlouva, obecní úřad pouze informoval žalobce o důvodu, proč je původní souhlas ve smyslu § 15 odst. 2 stavebního zákona neplatný – podle obecního úřadu tomu bylo proto, že účinky veřejnoprávní smlouvy zanikly nepodáním žádosti o stavební povolení ve lhůtě stanovené veřejnoprávní smlouvou dle § 78a odst. 6 stavebního zákona. Krajský soud tedy uzavřel, že sdělení obecního úřadu z 30. 1. 2019 není rozhodnutím, žalobcovo podání z 27. 3. 2019 nelze vyhodnotit jako odvolání, není vedeno řízení, tudíž ani žalovaný není nečinný. Ostatně ke shodným závěrům dospěl i NSS ve svém předchozím rozsudku v této věci ze dne 22. 2. 2020, č. j. 4 As 181/2020 - 37.

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) opět kasační stížnost. Stěžovatel v první řadě upozornil na nesprávnost premisy, že obecní úřad pouze informoval žalobce o důvodu, proč je podle něj neplatný souhlas. Obecní úřad jednal na základě toho, že stěžovatel byl městským úřadem vyzván k tomu, aby se obrátil na obecní úřad s posouzením předběžné otázky. To, co následovalo, bylo tedy výsledkem posouzení předběžné otázky, nikoliv zdvořilé informování nad rámec řízení. Stěžovatel dále uvedl, že nesouhlasí s posouzením krajského soudu ani s předchozím rozhodnutím o kasační stížnosti, že jeho poukaz na rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014 - 52 je nepřiléhavý. Setrval na svém závěru, že posuzované sdělení má povahu individuálního správního aktu, proti němuž bylo podáno odvolání, kterým se však nikdo nezabýval. Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 176/2012 je nepřiléhavý a bylo z něj pouze několik vět vytrženo z kontextu, zatímco rozsudek meritorně řeší jiný případ. V podrobnostech stěžovatel odkázal na svou předchozí kasační stížnost.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Dříve než Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení věci, zabýval se tím, zda jsou splněny podmínky přípustnosti kasační stížnosti. Shledal přitom, že tomu tak není.

[10] Jedná se totiž o druhou kasační stížnost v téže věci. S ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je opakovaná kasační stížnost v téže věci přípustná jen za předpokladu, že jako její důvod je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V opakované kasační stížnosti je dále možné brojit proti rozhodnutí krajského soudu v otázkách, kterými se Nejvyšší správní soud v předchozím zrušovacím rozsudku nezabýval.

[11] Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v usnesení ze dne 5. 2. 2013, č. j. 8 Afs 47/2012 - 39, „[u]stanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obsahuje z uvedeného pravidla výjimku. Opakovaná kasační stížnost je přípustná, je-li v ní namítáno, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Přípustnost takové kasační stížnosti je tedy omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil. Smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud nemusel opakovaně zabývat věcí, u které již jednou vyslovil svůj právní názor závazný pro krajský soud; to za předpokladu, že se krajský soud tímto názorem řídil. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. 8 As 2/2012 - 55, shrnul závěry plynoucí z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, které se týkají dalších případů, kdy lze shledat přípustnost kasační stížnosti. Jedná se o případy, které ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. sice konkrétně nezmiňuje, ale implicitně v sobě obsahuje. Nepřípustnost kasační stížnosti nelze konstatovat zejména v případech, kdy Nejvyšší správní soud vytkl nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů, které Nejvyšší správní soud v dané věci vyslovil, nebo musí směřovat k právní otázce, která nemohla být řešena v první kasační stížnosti, zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu. Opakovaná kasační stížnost je dále přípustná i v případě, kdy krajský soud doplnil po zrušení svého původního rozsudku dokazování, i když nově zjištěné skutečnosti hodnotil v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným obecně a obiter dictum ve zrušujícím rozsudku. Obdobně může být podstatně změněn i právní stav, a to změnou či zrušením rozhodného právního předpisu, za situace bránící aplikaci původního předpisu; podobně i deklarací protiústavnosti předpisu Ústavním soudem. Jako nepřípustnou nelze odmítnout ani opakovanou kasační stížnost, je-li jejím argumentačním základem podstatná změna judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí – například pokud by o rozhodné právní otázce uvážil jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr.“

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud posoudil obsah kasační stížnosti podle shora uvedených kritérií. Stěžovatel krajskému soudu nevytýká, že se neřídil závazným názorem Nejvyššího správního soudu, nenamítá kupř. nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu či jiné vady řízení a netvrdí ani, že by v jeho případě byla dána některá z výše uvedených judikturně dovozených výjimek z nepřipustnosti opakované kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud zrušil předcházející rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť krajský soud pochybil, když žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; ve zbytku se ovšem Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem krajského soudu, že žalovaný se nedopustil nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy k podstatě věci uvedl, že krajský soud učinil správný závěr, že žalovaný nebyl nečinný a žaloba tudíž nemůže být úspěšná.

[13] Krajský soud v dalším řízení z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu vycházel. Zcela se tak řídil závazným právním názorem kasačního soudu. Stěžovatel však kasační stížností v podstatě pouze vyjadřuje nesouhlas s předchozím posouzením věci Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 4 As 181/2020 - 37, ostatně sám výslovně uvedl, že nesouhlasí s předchozím posouzením své kasační stížnosti, na kterou odkázal. Stěžovatel tudíž v kasační stížnosti brojí proti závaznému posouzení věci Nejvyšším správním soudem v předchozím zrušujícím rozsudku. Kasační stížnost je proto podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná.

[14] Nejvyšší správní soud opětovně poukazuje na usnesení ze dne 5. 2. 2013, č. j. 8 Afs 47/2012 - 39, v němž uvedl, že „[i]nstitut nepřipustnosti opakovaných kasačních stížností vylučuje, aby Nejvyšší správní soud k nové kasační stížnosti v téže věci sám revidoval svůj původní závazný právní názor. Zruší-li totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejenom krajský soud (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), ale také samotný Nejvyšší správní soud, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci. Tím je zaručen požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007 - 56).“

[15] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, neboť je nepřipustná [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť kasační stížnost byla odmítnuta.

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

V Brně dne 29. září 2021

Mgr. Aleš Roztočil

předseda senátu