



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Mgr. D. J.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2021, č. j. JMK 35612/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2023, č. j. 31 A 41/2021-84,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2023, č. j. 31 A 41/2021-84, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát města Brna, odbor památkové péče (dále jen „správní orgán prvního stupně“), usnesením ze dne 4. 11. 2020, č. j. MMB/04545752/2020/OP/z, podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu (dále jen „usnesení ze dne 4. 11. 2020“) zastavil řízení o žádosti žalobkyně ve věci vydání závazného stanoviska podle § 11 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“) k dodatečnému povolení stavby - přístavba RD - zádveří ve dvorní části a přístavbě venkovní terasy s přístřeškem včetně boční zdi nemovitosti K. X, č. p. X, na pozemku parc. č. X v k. ú. Š. Správní orgán prvního stupně shledal žádost žalobkyně zjevně právně nepřipustnou, jelikož se jednalo o věc již jednou rozhodnutou.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a usnesení ze dne 4. 11. 2020 potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Ten ji shora označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dovodil, že žaloba je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřijatelná, neboť směřuje proti aktu správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je tudíž podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu.

[4] Krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k problematice soudního přezkumu závazných stanovisek (zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, a také na navazující usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76). Zdůraznil, že ač v souzené věci nejde o samotný přezkum závazného stanoviska vydaného správním orgánem prvního stupně dne 15. 1. 2018, č. j. MMB/0491410/2017/P/z (dále jen „závazné stanovisko ze dne 15. 1. 2018“), k první žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby, přesto je třeba úkony správního orgánu prvního stupně s tím související, tedy v daném případě usnesení o zastavení řízení (o žádosti žalobkyně o vydání dalšího závazného stanoviska) podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, považovat za svým způsobem závazné stanovisko. Poukázal na to, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou v soudním řízení správním samostatně přezkoumatelná, nýbrž podléhají soudnímu přezkumu v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. jako subsumovaný správní akt v souvislosti s „hlavním rozhodnutím“, zde rozhodnutím o dodatečném povolení stavby. Krajský soud dodal, že závazné stanovisko samostatně nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti žalobkyně, a proto takto nepůsobí ani s ním související akty správního orgánu prvního stupně, tedy usnesení ze dne 4. 11. 2020, resp. napadené rozhodnutí žalovaného.

III.

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka nejprve v kasační stížnosti shrnuje skutkové okolnosti svého případu. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu o odmítnutí žaloby s poukazem na judikaturu týkající se závazných stanovisek. V daném případě totiž stěžovatelka nepožadovala přezkum již vydaného závazného stanoviska ze dne 15. 1. 2018, nýbrž vydání nového závazného stanoviska. Řízení o žádosti o jeho vydání tak nemohlo být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť v souladu s judikaturními závěry vyplývajícími z rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného ve věci sp. zn. 2 As 74/2007 nebylo na první pohled zřejmé, že této její žádosti nelze vyhovět, a tudíž že je žádáno provedení úkonu, který je právně nemožný.

[7] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti opakuje žalobní námitky (výrok usnesení správního orgánu prvního stupně je nesrozumitelný; správní orgány porušily § 36 odst. 3 správního řádu a také § 50 odst. 1 až 4 a § 51 odst. 1 a 2 téhož zákona; výrok napadeného rozhodnutí je v rozporu s jeho odůvodněním a je odůvodněn nedostatečně, a proto nemohlo dojít k naplnění podmínek podle § 48 odst. 2 správního řádu; v závazném

pokračování

stanovisku bylo nesprávně použito § 149 správního řádu; závazné stanovisko zaniklo v návaznosti na předcházející ukončené řízení a na nově podanou žádost o vydání dodatečného stavebního povolení) a krajskému soudu vytýká, že se jimi v napadeném usnesení nezabýval. To je tudíž stíženo vadnou nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatelky také krajský soud pominul samotné meritum věci, vypořádal se s ním účelově a zatížil tak napadené usnesení nezákonností.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že trvá na správnosti svého rozhodnutí, které je srozumitelné, řádně odůvodněné a souladné s právními předpisy. Také krajský soud věc vyhodnotil správně a s ohledem na specifika právní úpravy závazných stanovisek. Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje mimo jiné kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b a d) s. ř. s. Je-li však předmětem přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby, jak je tomu právě nyní, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se v takovém případě může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochozí tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci vedené ve správním řízení, jelikož je v řízení o žalobě neposuzoval ani krajský soud.

[12] Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud neposuzoval stížnostní námítky, v nichž stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů spočívajících v nevypořádání žalobních námitek týkajících se zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného (viz výše rekapitulace v odst. [7]). Jak již uvedeno, krajský soud se meritem věci pro nepřipustnost žaloby nezabýval. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl poté, co dospěl k závěru, že směřovala proti úkonu správního orgánu, který je podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen.

[13] Pro přehlednost nejprve Nejvyšší správní soud rekapituluje podstatné skutkové okolnosti případu. Dne 19. 6. 2015 stěžovatelka požádala o vydání dodatečného stavebního povolení ve věci přístavby rodinného domu - zádveří ve dvorní části a venkovní terasy přístřeškem včetně boční zdi na pozemku parc. č. X v k. ú. Š. Dne 29. 11. 2017 požádala o

vydání závazného stanoviska podle zákona o státní památkové péči k uvedenému dodatečnému povolení stavby. Správní orgán prvního stupně dne 15. 1. 2018 závazné stanovisko vydal. Magistrát města Brna však řízení o dodatečné povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil, neboť stěžovatelka nedoložila doklady k žádosti o vydání tohoto povolení (žaloba podaná proti rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby byla zamítnuta a navazující kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně byla Nejvyšším správním soudem také zamítnuta).

[14] Dne 7. 10. 2020 žalobkyně opětovně požádala o vydání dodatečného stavebního povolení týkajícího se téže stavby a téhož dne také požádala správní orgán prvního stupně o vydání nového závazného stanoviska podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči. Dne 12. 11. 2020 bylo stěžovatelce doručeno usnesení ze dne 4. 11. 2020 o zastavení řízení o vydání závazného stanoviska. Proti němu se bránila odvoláním, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím (viz odst. [2]).

[15] V souzené věci je nesporné, že usnesení ze dne 4. 11. 2020 vydal správní orgán prvního stupně na základě žádosti stěžovatelky o vydání v pořadí druhého závazného stanoviska k nové žádosti o dodatečné povolení stavby poté, co řízení o její předchozí žádosti o dodatečné stavební povolení bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno pro nedoložení potřebných podkladů.

[16] Krajský soud přitom dovodil, že s ohledem na skutečnost, že usnesení ze dne 4. 11. 2020 se týkalo žádosti o vydání závazného stanoviska, je třeba na něj nahlížet obdobně jako na samotné závazné stanovisko. Jelikož to není podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu samostatně soudně přezkoumatelné, dovodil krajský soud, že ani usnesení ze dne 4. 11. 2020 nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu. V uvedeném závěru se však krajský soud mylí.

[17] Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřijatelná.*

[18] Jak již dříve Nejvyšší správní soud dovodil, a ve své judikatuře z tohoto závěru nadále vychází, soudní řád správní má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).

[19] Usnesení ze dne 4. 11. 2020 správní orgán prvního stupně vydal, neboť dovodil, že na základě stěžovatelčiny žádosti [o vydání nového závazného stanoviska pro účely druhého řízení o dodatečném povolení stavby] nemůže toto další (nové) závazné stanovisko vydat, neboť je zde ono předchozí závazné stanovisko ze dne 15. 1. 2018, jehož platnost nezanikla, a které tak stále může sloužit jako závazný podklad rozhodnutí o stěžovatelčině druhé žádosti o dodatečné povolení stavby.

pokračování

[20] Povinností krajského soudu v řízení o žalobě tak bylo posoudit, zda správní orgány nepochybily, pokud ve věci stěžovatelčiny žádosti o vydání nového závazného stanoviska vydaly usnesení o zastavení řízení o vydání tohoto závazného stanoviska pro zjevnou právní nepřípustnost.

[21] Krajský soud se sice povahou usnesení ze dne 4. 11. 2020 zabýval, dospěl však k nesprávnému závěru o tom, že dané usnesení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu sdílí režim aktu, o jehož vydání stěžovatelka žádala. Krajský soud tyto své úvahy o výluce ze soudního přezkumu napadeného rozhodnutí, potažmo jemu předcházejícího usnesení ze dne 4. 11. 2020 založil na judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se závazných stanovisek, zejména pak na rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76. Ten se týkal povahy aktů nadřízeného správního orgánu v přezkumném řízení ve věci závazných stanovisek. Judikatura Nejvyššího správního soudu se zde ustálila na tom, že uvedený úkon nadřízeného správního orgánu v přezkumném řízení (stejně jako samotné závazné stanovisko) není ničím jiným než dalším závazným stanoviskem, které lze přezkoumat v souvislosti s meritorním rozhodnutím, pro něž je závazným podkladem, tedy v režimu vyplývajícím z § 75 odst. 2 s. ř. s. Nepodléhá proto samostatnému soudnímu přezkumu.

[22] V případě usnesení o zastavení řízení vydaného podle § 66 odst. 1 správního řádu (tedy zastavení řízení o žádosti účastníka), resp. v případě navazujícího rozhodnutí odvolacího správního orgánu, je tomu jinak. Dojde-li k zastavení správního řízení vydáním usnesení podle citovaného ustanovení, důsledkem takového úkonu je, že příslušný správní orgán nepřistoupí k meritornímu posouzení podané žádosti, nevydá tedy ani meritorní rozhodnutí. Tím nepochybně může dojít k zásahu do právní sféry žadatele (účastníka). Nadto takové „nemeritorní“ usnesení již nebude možno postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat v „hlavním“ řízení (kterým v souzené věci bylo řízení o dodatečné povolení stavby), neboť není závazným podkladem pro vydání rozhodnutí v onom „hlavním“ řízení.

[23] Z uvedeného důvodu usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, resp. navazující rozhodnutí odvolacího správního orgánu, představuje rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky vyplývající z § 65 s. ř. s. [*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*].

[24] V souzené věci tedy Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že usnesení vydané podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, o něž se zde jedná, je obecně rozhodnutím, které zasahuje do právní sféry účastníka. Je tomu tak právě proto, že se jím bez věcného posouzení ukončuje správní řízení o určité žádosti. Jeho soudní přezkum odeprít nelze. Opačný přístup zakládá zásah do práva účastníka (žadatele) na přístup k soudu vyplývajícím z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ostatně ani Ústavní soud o soudní přezkoumatelnosti usnesení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu

nepochybuje. K této otázce se vyjádřil v usnesení ze dne 22. 10. 2007, III. ÚS 877/06 tak, že „[p]od úkony správního orgánu, vyloučené ze soudního přezkumu (§ 70 s.ř.s.) však rozhodnutí o zastavení řízení, vydané dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podřadit nelze.“

[25] Krajský soud tedy dospěl k nesprávnému právnímu závěru o tom, že žaloba je nepřipustná, a pochybil, pokud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je naplněn.

[26] Nejvyšší správní soud však k právě uvedenému považuje za nezbytné pro účely dalšího řízení, v němž krajský soud opětovně přezkoumá napadené rozhodnutí a jemu předcházející usnesení ze dne 4. 11. 2020, uvést následující.

[27] Je nepochybné a není předmětem sporu, že usnesení ze dne 4. 11. 2020 vydal správní orgán prvního stupně v návaznosti na stěžovatelčinu žádost o vydání závazného stanoviska pro účely druhého řízení o dodatečném povolení stavby. Jednalo se o závazné stanovisko podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči, které je svojí povahou závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. K němu krajský soud správně s poukazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, nýbrž se přezkoumává v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení, jehož výsledkem má být rozhodnutí, pro jehož výrokovou část slouží jako závazný podklad, zde rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

[28] Závazné stanovisko podle § 149 správního řádu představuje úkon správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, který se zabýval právě problematikou soudního přezkumu závazných stanovisek podle § 149 správního řádu, přitom mimo jiné vyplývá, že „tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími.“ (důraz přidán soudem). Takový úkon představuje vyjádření správního orgánu o určité otázce v oboru jeho působnosti. Toto závazné stanovisko je výsledkem neformalizovaného postupu správního orgánu (v podrobnostech viz také § 154 a násl. správního řádu). Z uvedeného důvodu i v případě, že správní orgán nemůže tento úkon podle části čtvrté učinit, pouze neformálně žadatele písemně uvědomí (na požádání) o této skutečnosti a o důvodech, které jej k tomuto závěru vedly (srov. § 155 odst. 3 správního řádu, podle něž *pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření, nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit určitou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly*).

[29] Povinností krajského soudu tudíž v dalším řízení při přezkumu napadeného rozhodnutí a jemu přecházejícího usnesení ze dne 4. 11. 2020 bude posoudit, zda pokud správní orgán prvního stupně vydal usnesení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu ve věci stěžovatelčiny žádosti o vydání závazného stanoviska, o němž se nevede správní řízení, postupoval jednak v mezích své působnosti (kterou se rozumí okruh věcí, které správní orgán řeší), ale také a zejména, zda v jejím rámci byl nadán pravomocí k takovému postupu, tedy zda měl tento právní prostředek k výkonu své působnosti. Jinými slovy,

pokračování

krajský soud se bude v dalším řízení zabývat především otázkou, zda vůbec měl správní orgán prvního stupně v souvislosti s požadavkem na vydání nového závazného stanoviska pravomoc „řízení“ o žádosti o jeho vydání zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Uvedené ustanovení se totiž při provádění úkonů podle části čtvrté neužije (viz § 154 správního řádu), což správní orgán při posouzení stěžovatelčiny žádosti o vydání závazného stanoviska nerespektoval.

[30] Zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud již vyjádřil svůj pohled na postup správního orgánu mimo rozsah jemu vymezené pravomoci v nedávném rozsudku ze dne 3. 8. 2023, č. j. 3 As 263/2021-29, v němž dovodil, že *„pravomoc je pouze nástrojem, jehož prostřednictvím správní orgán reguluje právní vztahy v okruhu své působnosti. Primární je tak právě otázka, jaký okruh věcí je správní orgán příslušný řešit (působnost – poznámka soudu), sekundární, jaké právní nástroje k tomu má (pravomoc – poznámka soudu). Doktrína však i v případě nedostatku pravomoci připouští jako jeho důsledek nicotnost rozhodnutí, a to např. za situace, kdy správní orgán v rámci své věcné příslušnosti upraví právní poměry dotčených osob rozhodnutím, ačkoliv je oprávněn v konkrétní věci činit pouze úkony podle části čtvrté správního řádu.“* (důraz přidán soudem)

[31] Právě o situaci zmíněnou v citovaném rozsudku třetího senátu se přitom jedná i v souzené věci. Správní orgán prvního stupně byl, s ohledem na žádost stěžovatelky o vydání závazného stanoviska, oprávněn činit pouze úkony podle části čtvrté správního řádu (viz výše), avšak přesto vydal usnesení o zastavení „řízení“, které se však o vydání závazného stanoviska nevede. Jelikož usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu obecně soud ze soudního přezkumu vyloučeno není, nebylo možno žalobu odmítnout, ale povinností krajského soudu bylo zabývat se otázkou pravomoci správního orgánu prvního stupně k vydání takového usnesení. Těmto stěžejním aspektům souzeného případu se tedy bude krajský soud věnovat v novém řízení.

VI.

[32] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení proto zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení v souladu s § 110 odst. 1 částí věty první před středníkem. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Opětovně tedy přezkoumá napadené rozhodnutí i jemu předcházející usnesení ze dne 4. 11. 2020 s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené výše a nově rozhodne.

[33] V novém rozhodnutí současně krajský soud rozhodne též o nákladech řízení o kasační stížnosti v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s.

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

V Brně dne 18. října 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu