



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **České přístavy, a. s.**, sídlem Jankovcova 1627/16a, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu ve vydání závazného stanoviska ze dne 22. 11. 2022, č. j. MZDR 29239/2022-4/OZV, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, č. j. 41 A 6/2023-15,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobkyně se žalobou podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhala u Krajského soudu v Praze určení, že žalovaný se vůči ní dopustil nezákonného zásahu vydáním závazného stanoviska ze dne 22. 11. 2022, č. j. MZDR 29239/2022-4/OZV, a dále zrušení napadeného závazného stanoviska.

[2] Napadeným úkonem žalovaný s odkazem na § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, § 4 odst. 10 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 77 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

a o změně některých souvisejících zákonů, vydal nové závazné stanovisko pro kolaudační řízení na stavbu „Ekologizace kontejnerového terminálu a úpravy vlečkových kolejí v přístavu Mělník, 2. stavba“, v němž stanovil podmínky pro užívání stavby.

[3] Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 82 s. ř. s., jelikož napadené usnesení žalovaného není způsobilé přímo zasáhnout do právní sféry žalobkyně, a nemůže tedy být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[4] Při svých úvahách vyšel krajský soud z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, ve kterém se soud zabýval povahou závazných stanovisek, a rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS. (dále též „rozsudek ve věci *Michal Praha*“), v němž soud posuzoval možnost soudní ochrany proti zrušení závazného stanoviska dotčeného orgánu v přezkumném řízení.

[5] Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že závazné stanovisko samo o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje žalobkynina práva nebo povinnosti. Platná právní úprava s vydáním závazného stanoviska dle § 4 odst. 10 stavebního zákona a zrušením fiktivního závazného stanoviska dle § 4 odst. 9 stavebního zákona poté, kdy bylo vydáno rozhodnutí, pro něž bylo závazným podkladem, nespojuje žádné přímé právní účinky, zejména ve vztahu k právním účinkům konečného rozhodnutí (v nynější věci pravomocného kolaudačního rozhodnutí). Jde o možný důvod pro povolení či nařízení obnovy kolaudačního řízení. Pokud by k tomu došlo, závazné stanovisko lze přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s. k případné žalobě proti rozhodnutí o obnově kolaudačního řízení.

[6] Na uvedených závěrech dle soudu nic nemění skutečnost, že dle žalobkyně jsou zákonné předpoklady pro obnovu kolaudačního řízení v případě vydání napadeného závazného stanoviska dle § 4 odst. 10 stavebního zákona naplněny. Posouzení naplnění všech zákonných předpokladů obnovy kolaudačního řízení náleží příslušnému stavebnímu úřadu. Ostatně, i závazné stanovisko vydané před vydáním konečného rozhodnutí předurčuje obsah rozhodnutí, jehož je závazným podkladem. Podstatné je, že k zásahu do práv žalobkyně nedochází přímo závazným stanoviskem, ale případně až rozhodnutím, jehož je podkladem, tedy rozhodnutím o obnově kolaudačního řízení, bude-li vydáno, případně novým kolaudačním rozhodnutím.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[8] Stěžovatelka namítá, že závazné stanovisko dle § 4 odst. 10 stavebního zákona je tak specifického charakteru, že závěry v rozsudcích, o něž krajský soud opřel svoje rozhodnutí, na ně nelze aplikovat. Zaprvé se nejedná o „prosté“ závazné stanovisko, nýbrž jím dochází též ke zrušení fiktivního souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, které vzniká podle § 4 odst. 9 stavebního zákona. Zadruhé zvláštnost tohoto stanoviska spočívá v tom, že při postupu podle § 4 odst. 10 vzniká „přímá linka“ mezi zrušením závazného stanoviska a obnovou řízení.

[9] Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že institut fikce závazného stanoviska dle § 4 odst. 9 stavebního zákona byl do stavebního zákona zakotven zákonem č. 403/2020 Sb., přičemž z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že se jedná o prostředek ochrany

pokračování

proti nečinnosti veřejné správy, který nastává přímo ze zákona. Tato právní úprava tedy slouží zejména k urychlení povolovacích procesů podle stavebního zákona a k ochraně práva stavebníka (žadatele) na vyřízení věci (povolovacího procesu) bez zbytečných průtahů. Dalece tak přesahuje „standardní“ závazná stanoviska vydávaná pro účely správních řízení.

[10] Touto optikou by mělo být na postup dle § 4 odst. 10 stavebního zákona, který představuje stavebním zákonem předpokládaný zásah do práva stavebníka na vyřízení povolovacího procesu bez zbytečných průtahů, nahlíženo a jeho přezkum by měl být umožněn dříve, než budou ze strany správních orgánů podnikány další kroky (jako je řízení o obnově a popř. též vedení obnoveného řízení), které povolovací proces zpomalí, resp. vrátí zpět. Opačný výklad by byl zcela v rozporu s účelem zákona č. 403/2020 Sb., resp. jím zakotveného § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že Nejvyšší správní soud odůvodnil v rozsudku č. j. 2 As 8/2018-76 (věc *Michal Praha*) nepřipustnost samostatného soudního přezkumu zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 9 správního řádu zejména „vzdáleností“ panující mezi zrušením závazného stanoviska a nařízením/povolením obnovy řízení. Tato nejistota a vzdálenost však v případě postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona neexistuje. Vždy bude totiž docházet ke změně ze souhlasného stanoviska bez podmínek (dle § 4 odst. 9 stavebního zákona) na závazné stanovisko s podmínkami, popř. dokonce na závazné stanovisko nesouhlasné. Tuto změnu bude třeba reflektovat v rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem. Vždy proto bude naplněna první podmínka pro nařízení obnovy řízení podle § 100 odst. 1 a 3 ve spojení s § 149 odst. 9 správního řádu, že zrušení závazného stanoviska může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem původního rozhodování. Také podmínka, že na novém řízení je veřejný zájem, bude v případě postupu dle § 4 odst. 10 stavebního zákona vždy splněna. Správní orgán postupuje dle § 4 odst. 10 stavebního zákona tehdy, pokud z hlediska veřejného zájmu nelze s povolovaným záměrem bezpodmínečně souhlasit, a je tedy nezbytné chránit veřejný zájem stanovením podmínek závazného stanoviska či dokonce nesouhlasem se záměrem. Nové závazné stanovisko tak vydává nadřízený správní orgán vždy k ochraně veřejného zájmu.

[12] Dle stěžovatelky tak dochází k přímému zásahu do práv stavebníka (žadatele) podle stavebního zákona. Vydání nového závazného stanoviska podle § 4 odst. 10 stavebního zákona je za daných okolností nutné považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci krajským soudem. Žalovaný nezpochybňuje, že smyslem novely stavebního zákona č. 403/2020 Sb., bylo urychlení stavebního řízení. Napadené nové závazné stanovisko ovšem bylo vydáno ve lhůtě stanovené § 4 odst. 10 stavebního zákona. Napadené stanovisko je toliko podkladem pro konečné rozhodnutí. Dále žalovaný poukazuje na skutečnost, že i rozhodnutí o povolení nebo nařízení obnovy podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Dle § 149 odst. 1 správního řádu *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.*

[17] Dle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona platí, že *jestliže není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.*

[18] Dle § 4 odst. 10 stavebního zákona, *jestliže v případě uvedeném v odstavci 9 věty druhé nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.*

[19] Dle § 149 odst. 9 správního řádu *zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.*

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž vyšel i krajský soud (viz zejména rozsudek ve věci *Michal Praha*), je sjednocená v závěru, že závazná stanoviska nepředstavují sama o sobě přímý zásah do veřejných subjektivních práv a jejich samostatný soudní přezkum proto není možný ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. ani v řízení na ochranu proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. Jedná se o podkladové akty, jejichž přezkum může proběhnout v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí, v jehož zrušení se případná nezákonnost takových podkladových aktů případně projeví. Proto ani v úkonu, jímž je závazné stanovisko zrušeno, nelze spatřovat samostatný zásah do subjektivních veřejných práv jakýchkoliv osob. Zákonodárce upřednostnil zásadu ekonomie správního řízení a soudní kontrola je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněna až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[21] Stěžovatelka tvrdí, že v případě vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 10 stavebního zákona se jedná o specifický případ, na který by výše uvedená východiska neměla být aplikována.

[22] V prvé řadě svoje přesvědčení opírá o účel zavedení fiktivních závazných stanovisek dle § 4 odst. 9 stavebního zákona, kterým je podle důvodové zprávy (sněmovní tisk 673/0, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021) urychlení stavebního řízení a ochrana proti nečinnosti správního orgánu. Z toho dovozuje, že soudní ochrana by v souladu s touto zásadou měla být umožněna přímo proti závaznému stanovisku vydanému dle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

[23] Takový výklad však není možné přijmout. Správní soudnictví stojí na principu ochrany veřejných subjektivních práv, do kterých bylo jednáním veřejné správy zasaženo. Jak Nejvyšší správní soud zrekapituloval, vydání ani případné zrušení závazného stanoviska žádné takové účinky vůči jakékoliv osobě nemá. Konstruuje-li stěžovatelka své právo na průběh stavebního řízení podle stavebního zákona bez zbytečných průtahů, lze připomenout, že zásada vyřizování věcí bez zbytečných průtahů je obecným principem správního řízení (§ 6 správního řádu), který platí univerzálně, a nejedná se o specialitu stavebního zákona. Jako narušení tohoto principu přitom nelze chápat zásah nadřízeného správního orgánu v případě nezákonnosti rozhodnutí, který právní řád předvídá (jak sama

pokračování

stěžovatelka správně poznamenala) a který pro ochranu právní jistoty dotčených osob stanoví pro takové zásahy jednoznačné lhůty, v nichž je možné předchozí rozhodnutí správních orgánů měnit. Proti případné nečinnosti správního orgánu, který by otálel s vydáním rozhodnutí, jež se stěžovatelky může přímo dotýkat (například rozhodnutí v případně obnoveném řízení), poskytuje správní soudnictví ochranu ve formě žaloby proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.

[24] Jak již stěžovatelce vysvětlil i krajský soud, pro závěr o nemožnosti samostatného soudního přezkumu je bez významu i stěžovatelčino přesvědčení, že v případě zrušení fiktivního závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska podle § 4 odst. 10 stavebního zákona jsou vždy splněny podmínky pro obnovu řízení, a existuje tedy přímý vztah mezi zrušením závazného stanoviska a obnovou řízení.

[25] Posouzení splnění podmínek pro nařízení obnovy řízení dle § 100 odst. 3 správního řádu je na správním orgánu, který ve věci rozhodoval. Kromě stěžovatelkou uváděných podmínek pro nařízení obnovy řízení rozšířený senát v rozsudku ve věci *Michal Praha* upozornil i na další a významnou podmínku, kterou 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.“ I tuto okolnost tedy bude muset správní orgán při rozhodování o nařízení obnovy řízení vzít v potaz, přičemž samotné zrušení fiktivního závazného stanoviska a vydání nového tuto okolnost nikterak nepředurčuje.

[26] Rozšířený senát uzavřel, že 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. (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 As 12/2009-153, č. 2052/2010 Sb. NSS). K soudnímu přezkoumání úkonu, jímž bylo zrušeno dříve vydané závazné stanovisko, 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 bylo podmíněno.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal, že by stěžovatelkou nastíněné argumenty odůvodňovaly přijetí závěru o možnosti samostatného soudního přezkumu závazného stanoviska vydaného dle § 4 odst. 10 stavebního zákona. Krajský soud proto žalobu správně odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] 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.).

[29] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 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.

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

V Brně dne 10. ledna 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu