



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupíčkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašín a Mgr. Petry Weissové v právní věc žalobkyně: **Obec Nýdek**, se sídlem Nýdek 251, Nýdek, zastoupena JUDr. Martinem Abrahamem, advokátem se sídlem Pernerova 676/51, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 10. 2025, č. j. 25 A 44/2025 - 27,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Žalobkyně se domáhala zrušení usnesení ze dne 5. 5. 2025, č. j. MSK 63323/2025, kterým žalovaný zahájil podle § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přezkumné řízení nesouhlasného závazného stanoviska Magistrátu města Třince (orgánu ochrany přírody) ze dne 13. 11. 2024, MMT/81354/2024. Dále se domáhala zrušení rozhodnutí ze dne 24. 7. 2025, č. j. MSK 16951/2025, kterým žalovaný po přezkumu podle § 149 odst. 8 správního řádu nesouhlasné stanovisko změnil na souhlasné. Uvedená stanoviska se týkala záměru „Přístavba domova pro seniory“ na pozemku parc. č. 1357/2 v k. ú. Nýdek.

[2] Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) její žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Poukázal na judikaturu týkající se povahy závazného stanoviska, zejména na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, a ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 - 76, č. 4139/2021 Sb. NSS, podle nichž závazná stanoviska vydána podle § 149 správního řádu nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. K judikatuře, na kterou poukazovala žalobkyně, krajský soud uvedl, že v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69 (a navazujícího rozsudku ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 58), se jednalo o neodůvodněné vybočení z ustálené rozhodovací praxe NSS, jak potvrdil posléze Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15. Za nerelevantní označil také rozsudek ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015 - 76. Krajský soud uzavřel, že přezkumné závazné stanovisko představuje pouze podkladový úkon, jehož závěry, potažmo zákonnost (zahrnující i způsob, jakým bylo přezkumné řízení zahájeno), lze přezkoumat až v rámci posuzování zákonnosti konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (a to po vyčerpání všech opravných prostředků).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) a d) s. ř. s. Zdůraznila v ní, že krajský soud použil nepřiléhavou judikaturu, která se týkala zrušení závazného stanoviska, nikoliv jeho změny. Tím se vyhnul meritornímu přezkumu rozhodnutí žalovaného, a zatížil tak své rozhodnutí i vadou nepřezkoumatelnosti. Rozsudky Nejvyššího správního soudu, na které stěžovatelka v žalobě poukazovala, připouštějí přezkum závazných stanovisek, stejně jako rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 1. 2019, č. j. 29 A 114/2018 - 179. Právní otázka, zda lze soudně přezkoumat rozhodnutí o změně závazného stanoviska, zůstává proto podle stěžovatelky stále nezodpovězena. Krajský soud měl zohlednit, že žalovaný svým postupem porušil základní zásady právního státu. Přezkum stanoviska zahájil bezdůvodně. Překročil svou pravomoc tím, že nepřípustně provedl nové věcné posouzení a hodnocení dopadů stavebního záměru na krajinný ráz, ačkoliv byl oprávněn provést pouze přezkum zákonnosti. Rovněž zcela upřel stěžovateli jakoukoliv možnost se k tomuto výsledku meritorního posouzení dané otázky vyjádřit. Rozhodnutí o změně stanoviska je proto zásahem, jímž se mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti stěžovatelky, neboť ta je povinna zásah záměru do svého krajinného rázu respektovat. Navíc je naprosto zřejmé, že tímto postupem dal žalovaný stavebníkovi možnost dovolávat se v budoucnu dobré víry a legitimacy zásahu svého záměru do krajinného rázu. Z těchto důvodů by měly soudy připustit žalobu stěžovatelky tak, jak to učinily v případě žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí nadřízeného orgánu i prvostupňovému rozhodnutí v režimu zákona o poskytování informací. Výsledkem jednání žalovaného je totiž rovněž maření výkonu práva stěžovatelky a znemožnění přístupu k soudu. Závěrem stěžovatelka poukázala na další vady rozhodnutí žalovaného, s nimiž se krajský soud podle jejího názoru měl vypořádat (vydání usnesení o zahájení přezkumu po uplynutí subjektivní lhůty, absence pochybností o zákonnosti závazného stanoviska magistrátu, porušení procesních práv stěžovatelky, zneužití přezkumu

pokračování

k vlastnímu věcnému hodnocení, nedostatečné zjištění skutkového stavu). Pro výše uvedené stěžovatelka navrhla zrušit usnesení krajského soudu i obě rozhodnutí žalovaného.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením krajského soudu. Dodal, že úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení, resp. § 149 odst. 8 správního řádu v rámci přezkumného řízení, změnil závazné stanovisko, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 - 30). Nejedná se o samostatný zásah do veřejných subjektivních práv či právní sféry jakýchkoliv osob. Závazné stanovisko totiž v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu zavazuje toliko správní orgán v rámci jeho konečného rozhodnutí, nikoli konkrétní osoby, jimž by bylo určeno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2025, č. j. 3 As 93/2024 - 41). Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena. Poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128, odst. [39]). Nejvyšší správní soud proto považoval tento důvod za důvod kasační stížnosti.

[8] Jde-li o namítanou nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů, jsou za nepřezkoumatelná považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[9] Předmětem sporu v nyní posuzované věci je možnost soudního přezkumu rozhodnutí (a jemu předcházejícího postupu), kterým žalovaný v rámci řízení o přezkumu změnil závazné stanovisko dotčeného orgánu. Krajský soud při posouzení žaloby z hlediska její přípustnosti [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] dospěl k závěru, že tato není přípustná. Právě proto již dále nezkoumal jednotlivé žalobní body, což v napadeném usnesení výslovně

uvedl. Dodal, že tvrzenou nezákonnost rozhodnutí žalovaného a jeho postupu je možné přezkoumat (tedy i namítat) až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu.

[10] Je-li žaloba nepřijatelná, soud již jednotlivé žalobní body (mířící do zákonnosti samotného rozhodnutí o změně závazného stanoviska) nepřezkoumává. Usnesení krajského soudu proto v tomto ohledu nemůže trpět nepřezkoumatelností.

[11] Jak správně konstatoval krajský soud, nepřijatelnost žaloby v souzené věci vychází především z rozsudků rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009 - 113 a č. j. 2 As 8/2018 - 76. V nich rozšířený senát zdůraznil, že závazná 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. Nejsou proto rozhodnutím dle § 67 správního řádu, ani dle § 65 s. ř. s. V rozsudku č. j. 2 As 8/2018 - 76 rozšířený senát k soudnímu přezkumu úkonu, jímž nadřízený správní orgán v přezkumném řízení zrušuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, dodal, že „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. nálezy sp. zn. III. ÚS 2383/19 ze dne 14. 1. 2020, z něž vychází i uvedený rozsudek NSS.“

[12] Závěry rozsudků rozšířeného senátu akcentují myšlenku, že závazné stanovisko přímo nezasahuje do veřejných subjektivních práv jakýchkoliv osob. Jde o podkladový úkon vydávaný v rámci „hlavního“ řízení (zde řízení o společném povolení).

[13] V citovaném rozsudku č. j. 2 As 8/2018 - 41 tedy rozšířený senát zcela popřel závěry rozsudků č. j. 4 As 42/2014 - 69, č. j. 7 As 16/2015 - 76 a č. j. 4 As 3/2018 - 58, na něž stěžovatelka odkazovala již v řízení před krajským soudem. Ten ostatně v napadeném usnesení řádně vysvětlil, proč nejsou pro nyní posuzovanou věc relevantní. Proti tomuto zdůvodnění stěžovatelka namítá v podstatě pouze to, že se krajský soud opíral o judikaturu rozšířeného senátu, která se týkala zrušení závazného stanoviska, nikoliv jeho změny.

[14] Závěry rozšířeného senátu se však plně uplatní i v případě rozhodnutí o změně závazného stanoviska. I toto rozhodnutí je totiž z hlediska obsahu a formy opět závazným stanoviskem, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 241/2014 - 30: „Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.“ V citovaném rozsudku pak kasační soud potvrdil, že daný úkon nepodléhá samostatně soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, neboť není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.,

pokračování

ale toliko závazným podkladem konečného rozhodnutí. Nejedná se tudíž o dosud neřešenou právní otázku, jak dovozuje stěžovatelka. Rozšířený senát přitom samostatný přezkum závazných stanovisek vydávaných dle § 149 správního řádu, jakožto podkladových aktů, obecně nepřipustil. Jeho závěry jsou natolik propracované, že k nim není třeba cokoliv dodávat.

[15] Nemohou na ně proto mít vliv ani stěžovatelkou akcentované nezákonnosti, jichž se měl žalovaný při vydání rozhodnutí o změně závazného stanoviska dopustit. Rozlišování nezákonnosti podkladového úkonu na nezákonnosti procesního postupu a nezákonnosti obsahové totiž nijak nemění vztah podkladového úkonu (řízení) k věci „hlavní“, tedy povahu „zásahu“ do veřejných subjektivních práv.

[16] Co se týče poukazu stěžovatelky na to, že se stavebník bude moci na základě změnového rozhodnutí dovolávat dobré víry a legitimacy zásahu svého záměru do krajinného rázu, je třeba zdůraznit, že závazné stanovisko (rozhodnutí o jeho změně) má povahu podkladového aktu a bylo vydáno v rámci probíhajícího, tedy dosud pravomocně neskončeného řízení. Nejedná se tak o situaci, kdy by ještě před změnou závazného stanoviska bylo vydáno konečné rozhodnutí jím podmíněné, a do hry tak eventuálně vstupovala obnova řízení ve smyslu § 149 odst. 9 správního řádu, spojená se zkoumáním nabytí práv v dobré víře. Dobrá víra či legitimní očekávání přitom nenastává bez dalšího samotným vydáním podkladového aktu. V teoretické rovině může vznikat až poté, kdy nabude právní moci příslušný „hlavní“ akt (typicky rozhodnutí) zasahující do práv a povinností jeho adresátů. Tento hlavní akt nicméně podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, v němž se stěžovatelka může domáhat poskytnutí soudní ochrany podle § 75 odst. 2 s. ř. s. před zprostředkovanými dopady (účinky) závazného stanoviska žalovaného.

[17] Zcela nepřiléhavé je pak podřazování situace stěžovatelky pod judikaturu, podle níž mohou neúspěšní žadatelé o informace za určitých okolností po zrušujícím rozhodnutí druhostupňového správního orgánu napadnout přímo rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V uvedených věcech se jednalo o rozhodnutí vydaná podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která přímo zasahovala do veřejných subjektivních práv žadatelů, nikoliv o prostý subsumovaný akt, jehož zákonnost může být přezkoumána jako podkladový akt v řízení o žalobě proti finálnímu pravomocnému rozhodnutí správního orgánu v řízení podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Toto srovnání tak *prima facie* neobstojí. Nadto byla daná výjimka z principu subsidiarity správního soudnictví v oblasti svobodného přístupu k informacím dovozena pouze pro případy, kdy neúspěšní žadatelé o informace čelili tzv. procesnímu „ping-pongu“ mezi správními orgány, tedy procesu, kdy odvolací orgán neustále vrací věc k novému projednání. Stěžovatelka přitom ani nenamítá, že by snad správní orgány v projednávané věci nesměřovaly k jejímu meritornímu „ukončení“ či jakkoliv svévolně oddalovaly rozhodnutí ve věci samé.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 29. prosince 2025

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu