



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, IČO 69347760, se sídlem Ve Svahu 1, Praha 4, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, za účasti: **Skanska a.s.**, IČO 26271303, se sídlem Líbalova 1/2348, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2012, čj. MK 6433/2012 OPP, MK 67512/2011 OLP,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 13. 2. 2012, čj. MK 6433/2012 OOP, MK 67512/2011 OLP, se v části, ve které odvolání žalobce potvrzuje rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ze dne 6. 2. 2008, čj. MHMP 223638/2005/Kol/Baš, a odvolání žalobce zamítá jako nepřipustné, z r u š u j e a věc se v tomto rozsahu v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 712,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ze dne 6. 2. 2008, čj. MHMP 223638/2005/Kol/Baš, kterým bylo ve věci rekonstrukce a

dostavby areálu č. p. 23, 24, 152 v k. ú. Dejvice, U Matěje, Praha 6, vydáno závazné stanovisko dle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státní památkové péči“), o přípustnosti přípravy navrhovaných prací za určených podmínek.

Žalobce v žalobě rekapituluje průběh správního řízení a namítá rozpor žalobou napadeného rozhodnutí s právními předpisy. V první žalobní námitce namítá nezákonnost zamítnutí odvolání pro nepřípustnost. V žalobou napadeném rozhodnutí není uvedeno, z jakého důvodu je odvolání nepřípustné; rozhodnutí je proto v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), což jej činí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Žalobce připomíná, že je účastníkem daného řízení; jedná se o rozhodnutí, proti němuž je odvolání přípustné. Kromě toho žalovaný posoudil totéž odvolání žalobce jako přípustné ve svém rozhodnutí ze dne 3. 11. 2008, čj. 5260/2008, (byť následně soudem zrušeném, avšak nikoli z důvodů, které by zpochybňovaly přípustnost odvolání). Tím je zároveň rozhodnutí zmatečné. Druhá žalobní námitka se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Žalovaný se nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce a pouze uvedl, že se s nimi vypořádal správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí v dostatečné míře. Z žalobou napadeného rozhodnutí tedy není zřejmé, z jakého důvodu je žalovaný shledal nedůvodnými. Takové jednání žalovaného je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu a se zásadou dvojinstančnosti řízení dle § 89 odst. 2 téhož zákona. Žalovaný dále porušil § 50 odst. 3 a 4 správního řádu, neboť pečlivě nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, ani nezjišťoval všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Vadnost takového postupu potvrzuje i judikatura. Žalobce proto navrhuje soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně navrhuje, aby soud žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, jelikož neshledal důvody pro jeho změnu nebo zrušení. K druhé žalobní námitce žalovaný dodává, že z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že nebyly shledány důvody pro změnu či zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vypořádání námitek bylo shledáno za dostatečné; odvolání mělo být zamítnuto jako nedůvodné, nikoli jako nepřípustné. Došlo tak ke zřejmé nesprávnosti ve výroku. Taková formální nesprávnost však nemůže být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí soudem, neboť celý obsah odůvodnění svědčí jednoznačně o tom, že odvolání bylo zamítnuto pro nedůvodnost. Žalovaný proto žádá soud, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Přípisem ze dne 5. 10. 2012 žalovaný doplnil své vyjádření k podané žalobě. Žaloba by měla být dle jeho názoru odmítnuta pro nepřípustnost. Správní žalobou je napadáno rozhodnutí o zamítnutí odvolání, kterým bylo potvrzeno odvoláním napadené závazné stanovisko vydané na úseku státní památkové péče, které je ve smyslu § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči, úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem, tj. jde ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu o podkladové závazné stanovisko pro rozhodnutí stavebního úřadu, které není samostatným rozhodnutím.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvádí, že setrvává na svém stanovisku a podané žalobě. Není pravdivé tvrzení žalovaného, že se v případě zamítnutí odvolání pro nepřípustnost, ačkoli nepřípustné není, nejedná o vadu, která by byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudem. Nesouladem výroku rozhodnutí (kde bylo odvolání

zamítnuto jako řádné) a jeho odůvodnění (kde bylo označeno za opožděné) se zabýval Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 25. 10. 2011, čj. 8 Ca 29/2009-48, v němž konstatoval, že takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

V doplnění repliky ze dne 15. 10. 2012 žalobce uvádí, že se v daném případě jedná o stanovisko vydané ve správním řízení ve formě rozhodnutí dle § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád z roku 1967“), tedy odpovídající rozhodnutí dle § 67 správního řádu, neboť správní řízení o vydání tohoto rozhodnutí bylo zahájeno v roce 2005. To vyplývá i z toho, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v řádném odvolacím řízení, jelikož proti závaznému stanovisku dle § 149 správního řádu podat odvolání nelze. Ustanovení § 44a odst. 3 bylo do zákona o státní památkové péči včleněno novelou provedenou zákonem č. 186/2006 Sb., přičemž správní řízení zahájena přede dnem nabytí jeho účinnosti se dokončí dle dosavadních předpisů; toto ustanovení proto nelze aplikovat. Jedná se tedy o rozhodnutí, které podléhá samostatnému soudnímu přezkumu před správním soudem.

Podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s., rozhodl soud bez nařízení jednání, když žalobce ani žalovaný se k této otázce k výzvě soudu nevyjádřili a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.

Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:

Dne 19. 9. 2005 byla osobou zúčastněnou na řízení podána správnímu orgánu I. stupně žádost o vydání závazného stanoviska k rekonstrukci a dostavbě areálu.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo ve věci rekonstrukce a dostavby areálu č. p. 23, 24 a 152, k. ú. Dejvice, U Matěje, Praha 6, vydáno závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Objekt je nemovitou kulturní památkou nacházející se v ochranném pásmu památkové rezervace v hlavním městě Praze. Závazným stanoviskem byla příprava navrhovaných prací v rozsahu předložené dokumentace shledána přípustnou při dodržení podmínek, které byly pro realizaci prací uloženy. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně vycházelo z odborného vyjádření Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v hlavním městě Praze ze dne 31. 10. 2005.

Žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzuje a odvolání žalobce podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné zamítá. K odvolacím námitkám žalobce žalovaný v odůvodnění pouze uvedl, že se s nimi správní orgán I. stupně vypořádal v dostatečné míře s ohledem na co nejcitlivější zachování památkové hodnoty areálu. O stavu věci tak, jak byl zjištěn, nejsou důvodné pochybnosti. Proti tomuto rozhodnutí směřuje žaloba.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Dle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči: „Zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen "obnova"), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu.“

Dle § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči: „V závazném stanovisku podle odstavců 1 a 2 se vyjádří, zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanoví se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru.“

Smyslem závazného stanoviska je zajištění ochrany kulturních památek pro případ jejich obnovy. Na základě předem podané žádosti vlastníka kulturní památky rozhodne orgán státní památkové péče o přípustnosti (nepřípustnosti) prací, a příp. stanoví podmínky, za nichž lze práce připravovat a provést. Až následně je možné oprávnění, nabytá na základě těchto individuálních správních aktů, realizovat.

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda závazná stanoviska vydaná podle § 14 odst. 1, 3 zákona o státní památkové péči podléhají soudnímu přezkumu, či nikoli. Právní názory správních soudů na tuto problematiku se v čase vyvíjely. Nejednotný pohled na závazná stanoviska sjednotil až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, konstatoval, že je nutné rozlišovat závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu a závazné stanovisko dle § 149 správního řádu. Podstatné pro jejich rozlišení je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí finální, tj. konečné, nebo sloužící jako podklad pro vydání rozhodnutí. Není rozhodné, jak je úkon správního orgánu formálně nazván.

V daném případě bylo řízení o vydání závazného stanoviska zahájeno dne 19. 9. 2005, tj. před účinností zákona č. 186/2006 Sb., která nastala dne 1. 1. 2007, jímž bylo do zákona o státní památkové péči včleněno ustanovení § 44a odst. 3. Vzhledem k přechodným ustanovením zákona č. 186/2006 Sb. (Čl. LVI, bod 1) se řízení zahájené přede dnem účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů, a ustanovení § 44a odst. 3 proto nelze aplikovat. Závazné stanovisko bylo vydáno ve formě správního rozhodnutí, jelikož naplnilo jak jeho formální (obsahovalo náležitosti stanovené zákonem pro správní rozhodnutí), tak materiální znaky. Definičními znaky rozhodnutí z materiálního hlediska jsou podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, vymezení předmětu řízení a zásah do právní sféry subjektu. Předmětem přezkoumávaného správního řízení byl zájem na ochraně historického dědictví, a to nemovité kulturní památky, zapsané v Ústředním seznamu kulturních památek a nacházející se v ochranném pásmu památkové rezervace v hlavním městě Praze. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalobou napadené rozhodnutí byla s to zasáhnout do práv subjektu, jelikož závazně určila, jakým způsobem může osoba zúčastněná na řízení nakládat se svým majetkem; správní orgány mohly rekonstrukci a dostavbu areálu za stanovených podmínek připustit, příp. ji zcela znemožnit. Rozhodnutí správních orgánů se tak dotýkají práva osoby zúčastněné na řízení vlastnit a pokojně užívat majetek. Proti takovému správnímu rozhodnutí je žaloba dle § 65 s. ř. s. přípustná, a rozhodnutí proto podléhá soudnímu přezkumu.

Závěru soudu o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí svědčí i skutečnost, že z rozhodnutí je zřejmé, že bylo vydáno formou samostatného rozhodnutí; jedná se o

rozhodnutí konečné. Závazné stanovisko o přípustnosti obnovy kulturní památky nebo jejího prostředí se vyžaduje předem; jedná se tedy o nutný předpoklad pro to, aby vlastník kulturní památky mohl uvedenou realizaci po příslušných orgánech vůbec žádat. Závazné stanovisko tak potenciálnímu stavebníku brání nebo naopak umožňuje realizaci určitého záměru. Navazující rozhodnutí (např. stavební povolení) musí závazné stanovisko respektovat. Samostatnost závazného stanoviska jako rozhodnutí lze dovodit také z toho, že jeho obligatorní součástí je předchozí písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče, které tvoří podklad pro jeho vydání; dále též z oprávnění účastníků podat proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání.

Soud přisvědčil námitce žalobce o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Soud shledal, že výrok rozhodnutí je vnitřně rozporný – žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně po věcném přezkoumání dle § 90 odst. 5 správního řádu potvrdil a současně odvolání žalobce dle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné zamítl. Jedná se však o dva zcela rozdílné postupy odvolacího orgánu, které je třeba zásadně odlišovat a nelze je směšovat dohromady. Na základě ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu odvolací správní orgán z věcných důvodů odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí, pokud po přezkumu napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, neshledá důvody k jeho zrušení nebo změně. Oproti tomu postupuje-li správní orgán dle § 92 odst. 1 správního řádu, rozhodnutí zamítne z formálních důvodů, aniž by napadené rozhodnutí přezkoumával po věcné stránce. V prvním případě, bylo-li podáno včasné a přípustné odvolání, se tedy správní orgán vypořádá se všemi odvolacími námitkami a napadené rozhodnutí věcně přezkoumá. Naopak ve druhém případě odvolací správní orgán zamítne odvolání, jakmile zjistí jeho nepřípustnost nebo opožděnost; odvolacími námitkami se nezabývá. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí postupy dle výše citovaných ustanovení zkomboval, čímž zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti.

V odůvodnění však žalovaný neuvedl jediný důvod nepřípustnosti odvolání, zato konstatoval, že se s námitkami již vypořádal správní orgán I. stupně a že o skutkovém stavu věci nejsou pochybnosti, tedy jako by rozhodnutí přezkoumával po věcné stránce, ovšem s naprosto nedostatečným odůvodněním.

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích judikoval, že smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit účastníku, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právními předpisy a nejsou založeny na libovůli správního orgánu. Vrchní soud v Praze rozhodnutím ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23, konstatoval, že *„z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů“*. Těmto požadavkům nicméně žalovaný při rozhodování v nyní projednávaném případě nedostál.

Po posouzení věci proto soud dospěl k závěru, že rozhodnutí nepředstavuje spolehlivý podklad pro soudní přezkum, a je tedy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů.

Ze shora popsanych důvodů soud bez nařízení jednání napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Na žalovaném nyní bude, aby o odvolání žalobce znovu rozhodl, a to s přihlédnutím k právnímu názoru, který byl vyjádřen v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobce, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v soudním poplatku zaplaceném z podané žaloby ve výši 3 000,- Kč a dále v nákladech právního zastoupení žalobce advokátem (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Mimosmluvní odměna činí v daném případě tři úkony právní služby po 2 100,- Kč (převzetí věci a příprava zastoupení, podání žaloby, replika) podle ustanovení § 7, § 9 a § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2012, a tři režijní paušály po 300,- Kč za náhradu hotových výdajů zástupce žalobce podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy 7 200,- Kč. Jelikož zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je zástupce povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Částka daně činí 1 512,- Kč. Úhrnem tak žalobci náleží 11 712,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 13. března 2015

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková