



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **A. O.-M.**, zastoupené JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Praha 4, Za Zelenou liškou 967, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, náměstí Mariánské nám. 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení **Adam Vision, s. r. o.**, se sídlem Praha 2, Vratislavova 21/1, zastoupené Mgr. Martinem Lachmannem, advokátem se sídlem Praha 2, náměstí Míru 341/15, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2014, č. j. S-MHMP 221458/2013/OST/Če, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2015, č. j. 10 A 136/2014 - 148,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2015, č. j. 10 A 136/2014 - 148, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2014, č. j. S-MHMP 221458/2013/OST/Če, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně i odvolání dalších účastníků správního řízení a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5, odboru územního rozhodování (dále jen „stavební úřad“), ze dne 30. 4. 2008, č. j. OUR.Hl.p.664-1039/07-Za-UR. Stavební úřad tímto rozhodnutím k žádosti právního předchůdce osoby zúčastněné na řízení (Advanced Constructions, s. r. o.) umístil stavbu označenou jako „*Novostavba BD na poz. č. parc. 664 a 665, k. ú. Hlubočepy*“ v podobě bytového domu s 12 jednotkami s jedním podzemním a čtyřmi nadzemními podlažími.

Žalobkyně v žalobě především namítala rozpor navrhované stavby s platným územním plánem a nedodržení závazných podmínek památkové ochrany. Žalovaný podle

žalobkyně postupoval pouze formálně, povrchně a alibisticky, přičemž se odpovídajícím způsobem nezabýval otázkou zásahu do krajinného rázu či dopravní situací v dané lokalitě. Postup Ministerstva kultury (dále jen „Ministerstvo“), které během necelého půl roku změnilo své původní bohatě vyargumentované stanovisko, označila žalobkyně za diskontinuitní, podivný a navíc rozporný s principem legitimního očekávání. Záminkou k takovému postupu byla podle žalobkyně nutnost šetřit práva developera nabytá v dobré víře, osoba zúčastněná však do věci vstoupila s plnou znalostí neúspěchů svého předchůdce, přičemž v dobré víře nebyl ani původní developer. Žalobkyně upozornila též na to, že Ministerstvo v dané věci postupovalo v rámci autoremedury podle § 95 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a je otázkou, zda neměly být osoby, jichž se výsledek řízení mohl dotknout, požádány o souhlas se zkráceným přezkumným řízením.

Městský soud v Praze žalobě vyhověl a rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Předně připomněl, že podkladem pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu bylo závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ze dne 22. 6. 2007, č. j. MHMP 103821/2007/Dan (dále též „závazné stanovisko magistrátu“), jímž byla stavba označena za přípustnou bez podmínek. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně společně s dalšími odvolateli odvolání, v němž vyjádřila nesouhlas s obsahem citovaného závazného stanoviska, přičemž žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 3. 2009 odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. K žalobě žalobkyně a občanského sdružení Ateliér pro životní prostředí následně toto rozhodnutí zrušil městský soud rozsudkem ze dne 22. 8. 2012, č. j. 10 Ca 180/2009 - 132, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Z řady uplatněných žalobních námitek shledal soud důvodnou pouze tu směřující proti tomu, že žalovaný nepředložil závazné stanovisko orgánu státní památkové péče k potvrzení nebo změně nadřízenému orgánu. Kasační stížnost osoby zúčastněné proti označenému rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013 - 178 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žalovaný poté v souladu s vysloveným právním názorem soudu požádal Ministerstvo o změnu nebo potvrzení vydaného závazného stanoviska. Ministerstvo závazným stanoviskem ze dne 23. 9. 2013, č. j. MK 42 751/2013 OPP (dále též „závazné stanovisko Ministerstva“), změnilo stanovisko magistrátu tak, že stavbu označilo z hlediska zájmů státní památkové péče za nepřípustnou. Z podnětu osoby zúčastněné na řízení pak toto stanovisko Ministerstvo změnilo rozhodnutím ze dne 24. 1. 2014, č. j. MK 4598/2014/OPP (dále též „rozhodnutí Ministerstva“), a to postupem podle § 95 odst. 2, § 97 odst. 3, § 98 a § 149 odst. 5 správního řádu tak, že potvrdilo závazné stanovisko magistrátu. V návaznosti na to žalovaný podaná odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Městský soud dospěl k závěru, že výsledné posouzení stavby orgány státní památkové péče je dílem nepřezkoumatelné pro vnitřní rozpornost a dílem nezákonné pro rozpor s právním názorem soudu vyjádřeným v předchozím rozhodnutí. Výsledný výrok závazného stanoviska je totiž ten, že stavba je přípustná bez podmínek, výsledné odůvodnění obsažené v rozhodnutí Ministerstva je však takové, že stavba je v rozporu se zájmy státní památkové péče, a to z důvodů uvedených v závazném stanovisku Ministerstva. Podle orgánů státní památkové péče je tedy stavba sice v rozporu

s podmínkami ochrany památkové zóny, avšak přesto je přípustná. Již v předcházejícím soudním řízení soud vyslovil závazný názor, že původní stanovisko magistrátu má charakter závazného stanoviska, které samo o sobě dosud nezaložilo stavebníkovi žádná práva nebo povinnosti. Právo na umístění stavby vzniklo teprve vydáním rozhodnutí o odvolání ze dne 26. 3. 2009. Toto rozhodnutí však následně soud zrušil. V době, kdy Ministerstvo přezkoumávalo závazné stanovisko magistrátu, tedy stavebníkovi nesvědčila žádná práva nabytá na základě tohoto závazného stanoviska, která by muselo šetřit. Městský soud shledal nepřipadným rovněž odkaz na rozhodnutí magistrátu ze dne 14. 9. 2006 a připomněl, že obdobnou námitkou se Nejvyšší správní soud již zabýval v předchozím soudním řízení. Následný postup Ministerstva v přezkumném řízení je pak v přímém rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, neboť svůj postup, kdy ponechalo v platnosti závazné stanovisko magistrátu, Ministerstvo odůvodnilo toliko poukazem na práva nabytá stavebníkem z rozhodnutí ze dne 14. 9. 2006. Ministerstvo výslovně uvedlo, že má k závaznému stanovisku magistrátu „*právní i věcné výhrady*“, navzdory tomu však toto stanovisko potvrdilo. Ministerstvo bylo předchozími rozsudky zavázáno k tomu, aby věcně přezkoumalo závazné stanovisko magistrátu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Bylo tedy oprávněno buďto uznat věcné výhrady odvolatelů, podpořené vyjádřením generálního ředitelství Národního památkového ústavu, a původní závazné stanovisko změnit, anebo bylo povinno se s výhradami odvolatelů vypořádat, vysvětlit, proč je nepovažuje za důvodné, vypořádat se přitom i s důvody uváděnými ve vyjádření generálního ředitelství Národního památkového ústavu a pak by mohlo původní závazné stanovisko potvrdit. Postup, kdy bylo původní závazné stanovisko potvrzeno a důvody zakládající rozpor navrhované stavby s podmínkami ochrany příslušné památkové zóny přitom zůstaly nezpochybněny, je v rozporu s právními názory vyslovenými soudy v předchozím řízení. Výrok výsledného závazného stanoviska je tak v rozporu s jeho odůvodněním a z tohoto důvodu je takové stanovisko nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Městský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného se opírá o nezákonné závazné stanovisko orgánů státní památkové péče a z tohoto důvodu nemůže ani samo obstát.

Rozsudek Městského soudu v Praze označený v záhlaví tohoto rozhodnutí napadla osoba zúčastněná na řízení („stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností s odkazem na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka v rámci obsáhlé kasační stížnosti upozornila na to, že závazné stanovisko dotčeného orgánu nelze v dané věci považovat za nepřezkoumatelné [důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], navíc závěr soudu o rozporu výroku závazného stanoviska s jeho odůvodněním není v souladu s obsahem spisu [důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], přičemž soud svůj chybný právní závěr ani dostatečným způsobem neodůvodnil [důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že závazné stanovisko je nezákonné pro domnělý rozpor se závazným právním názorem vysloveným soudy v předchozím řízení. Závěry městského soudu jsou i v tomto případě zcela v rozporu s obsahem soudního spisu. Městský soud si navíc nepřipustně ulehčil procesní pozici, omezil-li se při vypořádání žalobních bodů toliko na závěr o nepřezkoumatelnosti, respektive nezákonnosti závazného stanoviska, namísto toho, aby se důsledně vypořádal se všemi okolnostmi posouzení sporného záměru z pohledu zájmů státní památkové péče, jak je stěžovatelka

popsala ve vyjádření k žalobě, aby mohl žalovaný tento právní názor zohlednit v rámci nového projednání věci a předejít tak dalšímu prodlužování sporu.

Stěžovatelka předně namítla, že výsledné závazné stanovisko není zatíženo nepřezkoumatelností. Z jeho konečné podoby po rozhodnutí Ministerstva je zřejmé, na základě jakých důvodů považovaly orgány státní památkové péče sporný záměr za proveditelný. Výrok závazného stanoviska a jeho odůvodnění jsou zcela v souladu a stanovisko není ani vnitřně rozporné. Žalovaný v souladu se závazným právním názorem městského soudu formulovaným v předchozím rozsudku obstaral závazné stanovisko Ministerstva, které změnilo závazné stanovisko magistrátu. Stěžovatelka však podala podnět k přezkumu závazného stanoviska a na základě toho pak Ministerstvo ve zkráceném přezkumném řízení závazné stanovisko změnilo a definitivně potvrdilo závazné stanovisko magistrátu. Závazné stanovisko v dané věci netrpí žádnou z vad, jež by zakládala jeho nepřezkoumatelnost. Není naopak zřejmé, na základě jakých úvah dospěl městský soud k tomu, že výrok závazného stanoviska je v rozporu s jeho odůvodněním. V rozhodnutí Ministerstva jsou uvedeny důvody, jež vedly k tomu, že i přes „*právní a věcné výhrady*“ k závaznému stanovisku magistrátu vydalo s konečnou platností souhlasné stanovisko. Tento závěr Ministerstvo zcela přezkoumatelným způsobem odůvodnilo. Orgány státní památkové péče zcela správně zhodnotily význam principu právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práv nabytých v dobré víře a konečně v neposlední řadě význam důsledků vzniku a trvání závazné správní praxe. Ministerstvo současně poukázalo na potřebu provést test proporcionality. Za situace, kdy odůvodnění rozhodnutí Ministerstva obsahuje všechny zmíněné úvahy, vypořádává se s argumenty a námitkami předestřenými stěžovatelkou v podnětu k provedení přezkumného řízení a popisuje důvody, na základě kterých k vysloveným závěrům dospělo, nelze na závazné stanovisko nahlížet jako na nepřezkoumatelné. Městský soud znevěrohodnil svůj uvedený závěr, neboť sám označil toto závazné stanovisko, respektive rozhodnutí za nezákonné pro údajný rozpor se závazným právním názorem vysloveným správními soudy v předchozím průběhu řízení. Sám městský soud tedy seznal konkrétní závěry a důvody, které k formulaci závěrů závazného stanoviska vedly.

Závazné stanovisko pak podle stěžovatelky nelze v dané věci po vydání rozhodnutí Ministerstva považovat za nezákonné ani pro údajný rozpor se závazným právním názorem vysloveným správními soudy. Závazný právní názor formulovaný v předchozím rozsudku městského soudu a potvrzený Nejvyšším správním soudem se totiž týkal výlučně povinnosti postupu žalovaného podle § 149 odst. 4 správního řádu. Městský soud ani Nejvyšší správní soud se neztotožnily s námitkou stěžovatelky, že specifické okolnosti posuzované věci odůvodňují výjimku z obecného pravidla, podle něhož měl žalovaný postupovat v souladu se shora uvedeným ustanovením a vyžádat si procesně relevantním způsobem potvrzení či změnu závazného stanoviska magistrátu u nadřízeného orgánu. Právní názor plynoucí ze zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu v žádném případě nesměřoval a ani nemohl směřovat k tomu, že by snad bylo v rámci postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu vyloučeno potvrzení závazného stanoviska magistrátu. Všechny argumenty směřovaly výlučně k tomu, že stěžovatelkou tvrzené specifické okolnosti dané věci, včetně existence pravomocného rozhodnutí orgánů státní památkové péče z roku 2006, nemohou z důvodu ochrany procesních práv jiných účastníků řízení nic změnit na nutnosti postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu. Nelze z něj ani dovodit, že

by snad soud vyloučil, aby v rámci postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu orgán státní památkové péče při opětovném komplexním posouzení věci z pohledu zájmů na úseku ochrany památek dospěl k tomu, že jsou zde zásadní okolnosti pro potvrzení závazného stanoviska magistrátu. Ani ze závěru, podle kterého orgány státní památkové péče nejsou vázány svým pravomocným rozhodnutím z 2006 do té míry, že by bylo vyloučeno vydat nové závazné stanovisko jiné, nelze usuzovat, že tímto závěrem Nejvyšší správní soud měl v úmyslu vyloučit existenci významných okolností, které dotčený orgán povedou k potvrzení původního závazného stanoviska. Závazné stanovisko orgánů státní památkové péče po rozhodnutí Ministerstva nemůže být považováno za nezákonné pro rozpor se závazným právním názorem správních soudů. Městský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, neboť nepřipustně extenzivně a v rozporu se zněním odůvodnění zmiňovaných rozsudků posoudil rozsah vysloveného závazného právního názoru.

Závěrem pak stěžovatelka poznamenala, že ztotožní-li se Nejvyšší správní soud s její argumentací, měl by městský soud zavázat k tomu, aby v dalším řízení v rámci žalobních bodů komplexně přezkoumal závazné stanovisko z pohledu zákonnosti a jeho věcné správnosti a v této souvislosti přihlédl rovněž k námitkám uvedeným stěžovatelkou ve vyjádření k žalobě. Pokud by snad zdejší soud považoval závazné stanovisko, respektive rozhodnutí Ministerstva za nezpůsobilý podklad pro meritorní rozhodnutí v územním řízení, stěžovatelka požádala, aby Nejvyšší správní soud korigoval závazný právní názor vyslovený městským soudem v napadeném rozsudku. Městský soud pak podle stěžovatelky v dané věci mohl rovněž postupovat v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť přezkoumával v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání rovněž rozhodnutí Ministerstva, ač takové rozhodnutí mělo být samostatným předmětem soudního přezkumu.

Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Zopakovala, že sporný stavební záměr je v doslovném rozporu se závaznými pravidly památkové ochrany dotčeného území a připomněla závěry odborného vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 11. 7. 2013. Podle žalobkyně je napadený rozsudek městského soudu naprosto srozumitelný. Ministerstvo bylo vázáno předchozími rozsudky ve věci, ale rozhodlo skrytě, ve zrychleném přezkumu a se zneužitím ustanovení o autoremeduře zcela opačně, nezákonně a nepředvídatelně, aniž by podmínky přípustnosti autoremedury byly naplněny. Ve vztahu ke zmíněné možnosti napadnout přímo rozhodnutí Ministerstva upozornila žalobkyně na to, že v rámci poučení v uvedeném rozhodnutí bylo uvedeno, že proti tomuto rozhodnutí nelze podat řádný opravný prostředek, přičemž její žalobu proti tomuto rozhodnutí městský soud odmítl a poučil jí, jak má postupovat, tedy napadnou až finální rozhodnutí o odvolání, což také učinila. Nelze ji trestat za to, že respektovala byť třeba nesprávný výklad a poučení ze strany soudu. Ke svému vyjádření žalobkyně ještě připojila jednak „přílohu“ obsahující podrobnou argumentaci zpochybňující postup Ministerstva podle § 149 odst. 5 správního řádu, a jednak obsáhlý popis *„historie snažení tří vlastníků, resp. developerů realizovat výstavbu bytového domu“*.

K vyjádření žalobkyně podala stěžovatelka repliku, v níž odkázala na obsah podané kasační stížnosti a setrvala na tom, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné ani

nezákonné pro údajný rozpor se závazným právním názorem, který soudy v dané věci vyslovily.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podstata sporu se v projednávané věci odvíjí od předchozího průběhu celého řízení týkajícího se umístění shora označené stavby na pozemích osoby zúčastněné na řízení. Průběh tohoto řízení je přehledně popsán ve výše reprodukovaném rozsudku městského soudu, který byl napaden kasační stížností. V řízení, které je nyní vedeno u Nejvyššího správního soudu, není mezi účastníky spor ohledně skutkových okolností dané věci, ani ohledně popsaného průběhu předchozího řízení. Spor se týká toliko hodnocení závazného stanoviska orgánů státní památkové péče, na základě něhož žalovaný vydal rozhodnutí potvrzující umístění stavby, které žalobkyně napadla žalobou u městského soudu. Pro projednání dané věci je pak stěžejní otázkou posouzení výše již označeného rozhodnutí Ministerstva. Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, Ministerstvo tímto rozhodnutím postupem podle § 95 odst. 2, § 97 odst. 3, § 98 a § 149 odst. 5 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení změnilo své předchozí závazné stanovisko a potvrdilo závazné stanovisko magistrátu, které z hlediska zájmů státní památkové péče vyslovilo přípustnost přípravy prací spočívajících ve výstavbě bytového domu na pozemích nacházejících se v památkové zóně Barrandov. Městský soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného hodnotil právě ve vztahu k uvedenému závaznému stanovisku a rozhodnutí žalovaného zrušil jednak z důvodu nepřezkoumatelnosti uvedeného závazného stanoviska po vydání rozhodnutí Ministerstva pro jeho vnitřní rozpornost (dle výroku je stavba přípustná bez podmínek, dle odůvodnění je však v rozporu se zájmy státní památkové péče), a jednak z důvodu nezákonnosti tohoto závazného stanoviska spočívající v jeho rozporu s právním názorem soudů vysloveným v předchozím řízení (vázanost starším závazným stanoviskem magistrátu ze dne 14. 9. 2006 týkajícího se téže stavby).

Pokud jde o spornou otázku nepřezkoumatelnosti finální podoby závazného stanoviska orgánů státní památkové péče (tedy závazného stanoviska ve znění rozhodnutí Ministerstva), je třeba předně připomenout, že dle konstantní judikatury správních soudů „[p]ři vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, publikovaný pod č. 2381/2011 Sb. NSS). Městský soud tedy v projednávané věci nepochybil, jestliže se závazným stanoviskem, jímž byl žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vázán, zabýval i z hlediska jeho přezkoumatelnosti. Jak ostatně plyne z kasační stížnosti, zmíněných požadavků týkajících se náležitostí závazného stanoviska si je vědoma i stěžovatelka. Zatímco však městský soud dospěl k závěru, že předmětné závazné stanovisko je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, podle stěžovatelky dané stanovisko vadou nepřezkoumatelnosti stíženo není.

K této kasační námitce a vymezené sporné otázce Nejvyšší správní soud předesílá, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] lze obecně považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo ve věci rozhodnuto, případně takové rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod pojem „nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost“ pak spadají i situace, kdy z rozhodnutí správního orgánu nelze rozeznat, co je jeho výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 45, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost pak považuje judikatura správních soudů rozhodnutí správních orgánů též tehdy, pokud například z rozhodnutí odvolacího správního orgánu není zřejmé, které rozhodnutí prvního stupně bylo v odvolacím řízení přezkoumáváno, dále pokud odvolací orgán rozhodl pouze o části výroku napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a není zřejmé, jakým způsobem naložil s jeho zbývajících částí, případně pokud odůvodnění rozhodnutí nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24). K závěru o nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost pak správní soudy dospěly též tehdy, pokud v případě rozhodnutí týkajícího se několika účastníků řízení, obsahujícího několik výroků a ukládajícího několik sankcí za nesplnění různých právních povinností, nebylo z jeho odůvodnění jasné patrné, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002 - 51). Judikatura správních soudů naopak dovodila, že nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost naopak není rozhodnutí správního orgánu tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci daného rozhodnutí jako celku pochyby o jeho významu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72).

Z výše uvedených obecných úvah a citované judikatury správních soudů je zjevné, že nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost může být stíženo rozhodnutí správního orgánu pouze tehdy, vykazuje-li tak zásadní vady (především pokud jde o jeho výrokovou část), které fakticky znemožňují seznat, jak vůbec správní orgán rozhodl. Nejvyšší správní soud musí dát v tomto ohledu stěžovateli za pravdu v tom, že v projednávané věci výše vymezené podmínky pro vyslovení nepřezkoumatelnosti daného rozhodnutí splněny nejsou. Především zde není dána jakákoliv pochybnost o srozumitelnosti výroku rozhodnutí Ministerstva, které zcela jasně změnilo své předchozí závazné stanovisko a potvrdilo závazné stanovisko magistrátu. Přestože v obecné rovině nelze vyloučit situaci, kdy k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro jeho nesrozumitelnost může vést i zjevný rozpor jeho výroku (jinak jasného a srozumitelného) a jeho odůvodnění, ani o takovou situaci se v projednávané věci nejedná. Ministerstvo totiž ve výše označeném rozhodnutí vydaném po zkráceném přezkumném řízení naprosto jasně formulovalo své závěry, které jsou s výrokem tohoto rozhodnutí zcela v souladu. Aniž by zde Nejvyšší správní soud hodnotil věcnou správnost rozhodnutí Ministerstva, je z jeho odůvodnění zcela zjevné, proč přes vyjádřené výhrady k původnímu závaznému stanovisku magistrátu toto stanovisko Ministerstvo nakonec potvrdilo (viz zejm. str. 8 a 9 rozhodnutí Ministerstva). Spatřuje-li pak městský soud rozpor v tom, že dle výsledného výroku závazného stanoviska je umístění dané stavby přípustné, nicméně podle odůvodnění původního závazného stanoviska Ministerstva je navrhovaná stavba v rozporu

s podmínkami ochrany památkové zóny, je k tomu nutno uvést, že i v tomto ohledu odůvodnění rozhodnutí Ministerstva ob stojí, neboť z něj jasně plyne, proč akcentuje zásadu právní jistoty, předvídatelnosti výkonu veřejné správy a legitimního očekávání před předchozími závěry plynoucími z původního závazného stanoviska Ministerstva. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že spornou otázkou zde není to, zda je takový závěr Ministerstva věcně správný nebo nikoliv, přičemž shora uvedený náhled soudu se týká pouze toho, zda závazné stanovisko orgánu státní památkové péče (ve znění zmiňovaného rozhodnutí Ministerstva) je stíženo nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost.

Přestože se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s námitkou stěžovatelky, podle níž je napadený rozsudek městského soudu v dané části nepřezkoumatelný, je z výše uvedeného zřejmé, že závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, respektive konečné podoby závazného stanoviska orgánů státní památkové péče, nemůže v projednávané věci obstát. Kasační námitka stěžovatelky týkající se nesprávného posouzení nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu je tedy důvodná. Nelze ostatně přehlédnout, že městský soud nezrušil rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro vady řízení spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti, ale jak plyne ze samotného odůvodnění rozsudku městského soudu, učinil tak z důvodu jeho nezákonnosti postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Tento postup by pak jistě nebyl možný tehdy, pokud by městský soud nemohl žalobou napadené rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost vůbec přezkoumat.

Druhá skupina kasačních námitek vznesených stěžovatelkou se pak týká závěrů městského soudu, podle něhož je žalobou napadené rozhodnutí žalovaného v rozporu se závazným právním názorem plynoucím z rozsudků městského soudu a Nejvyššího správního soudu vydaných v předchozím řízení. Předně je třeba zdůraznit, že institut vázanosti správního orgánu právním názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) je základním pilířem pro samotné řádné fungování systému soudního přezkumu aktů vydávaných orgány veřejné správy, a proto je nutno jej důsledně dodržovat. V projednávané věci však k porušení vázanosti právním názorem soudu vysloveným v předchozím řízení nedošlo.

Městský soud zde dospěl k závěru o nerespektování závazného právního názoru na základě argumentace založené jednak na tom, že podle předchozích rozsudků právo na umístění stavby vzniklo osobě zúčastněné teprve rozhodnutím žalovaného o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu a nikoliv na základě závazného stanoviska magistrátu ze dne 22. 6. 2007, a jednak poukázal na nepřípadný odkaz na starší závazné stanovisko magistrátu ze dne 14. 9. 2006, o němž se podrobně zmiňuje předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v dané věci.

Nejvyšší správní soud ověřil, že městský soud rozsudkem ze dne 22. 8. 2012, č. j. 10 Ca 180/2009-132, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2009, č. j. S-MHMP 525237/2008/OST/Če, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný v předchozím řízení zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu o umístění sporné stavby. Věcí se následně na základě kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení zabýval Nejvyšší správní soud, který kasační stížnost zamítl rozsudkem

ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013 - 72. Městský soud ve shora označeném rozsudku žalobě vyhověl, neboť shledal důvodnou námitku žalobkyně spočívající v tom, že závazné stanovisko magistrátu nebylo v odvolacím řízení podrobeno přezkoumání ze strany správního orgánu nadřízeného orgánu státní památkové péče postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Tím byl také vymezen předmět stěžejní kasační námitky řešené v uvedeném rozsudku Nejvyšším správním soudem.

Jak již bylo výše uvedeno, finální podoba závazného stanoviska orgánů státní památkové péče vychází v dané věci z rozhodnutí Ministerstva, které své původní závazné stanovisko změnilo. V tomto ohledu je nutno upozornit na to, že dané rozhodnutí bylo argumentačně založeno na tom, že Ministerstvo v původním závazném stanovisku „nevzalo v úvahu a odhlédlo od závazného stanoviska MHMP OKP ze dne 14. 9. 2006, které pravomocně připustilo přípravu předloženého záměru z hlediska zájmů státní památkové péče. (...) Tímto postupem byla porušena zásada právní jistoty a s tím související zásada předvídatelnosti výkonu veřejné správy a legitimního očekávání. Na základě závazného stanoviska MHMP OKP ze dne 14. 9. 2006, vydaného ve formě správního rozhodnutí, nabytý žadatel v dobré víře právo připravovat předložený záměr v souladu s podmínkami v závazném stanovisku uvedenými. Takto vzniklá práva požívají právní ochranu“. Ve vztahu k související argumentaci městského soudu o nerespektování závazného právního názoru v dané věci je tedy nutno předeslat, že z citovaného rozhodnutí Ministerstva není zřejmé, že by dovozovalo práva osoby zúčastněné na řízení ze závazného stanoviska magistrátu ze dne 22. 6. 2007, na něž městský soud odkazuje, pokud jde o zmiňovaný závazný právní názor. Porušení právní jistoty osoby zúčastněné a nabytí práv v dobré víře odvozuje rozhodnutí Ministerstva od souvisejícího staršího závazného stanoviska magistrátu ze dne 14. 9. 2006. Podstatné pro posuzovanou kasační námitku je pak ovšem především to, že městským soudem citovaná pasáž předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu v dané věci se týkala vázanosti magistrátu svým shora zmíněným starším stanoviskem (ze dne 14. 9. 2006) do té míry, že by snad magistrát nemohl vydat závazné stanovisko nové. K tomu je nutno uvést, že k této argumentaci Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku přistoupil na podporu výkladu svědčícího povinnosti aplikovat § 149 odst. 4 správního řádu i v projednávané věci. Z rozhodnutí Ministerstva pak nelze dovodit žádné závěry, které by vyslovený názor Nejvyššího správního soudu k označenému (předchozímu) závaznému stanovisku magistrátu popíraly. Jak totiž plyne z citovaného rozhodnutí Ministerstva, toto není založeno na úvaze, že by nemohlo být vydáno závazné stanovisko nové, jež by mohlo změnit stanovisko předchozí. Vychází naopak pouze z toho, že k tomuto staršímu závaznému stanovisku lze přihlídnout, pokud jde o práva nabytá osobou zúčastněnou v dobré víře a ve vztahu k provedenímu testu proporcionality. I pokud jde o tuto kasační námitku, je tedy nutno přisvědčit stěžovateli, neboť Nejvyšší správní soud neshledal, že by Ministerstvo v posuzovaném rozhodnutí nerespektovalo závazný právní názor vyslovený soudy v předchozím řízení.

Upozorňuje-li pak stěžovatelka na to, že městský soud v projednávané věci postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně s jeho rozhodnutím ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, podle něhož je rozhodnutí měnící či rušící závazné stanovisko podle § 149 odst. 5 správního řádu samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, je k tomu třeba poznamenat, že nelze klást k tíži žalobkyně předchozí procesní postup městského soudu, který její žalobu proti tomuto rozhodnutí

Ministerstva usnesením ze dne 25. 4. 2014, č. j. 10 A 58/2014 - 22, odmítl a toto rozhodnutí následně postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rámci žaloby podané proti konečnému rozhodnutí (ve věci umístění stavby). Pokud by soud za těchto okolností rezignoval na přezkum rozhodnutí Ministerstva měnícího závazné stanovisko v rámci daného řízení, fakticky by to znamenalo nepřipustné odepření práva žalobkyně na přístup k soudu.

Vzhledem k tomu, že v souladu s výše uvedeným je předmětem přezkumu ze strany soudů v projednávané věci dle § 75 odst. 2 s. ř. s. též sporné rozhodnutí Ministerstva, jímž bylo změněno předchozí závazné stanovisko, nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout zjevně chybný postup, který Ministerstvo pro změnu svého předchozího stanoviska zvolilo.

Především je nutno upozornit na to, že podle § 149 odst. 5 správního řádu „[n]ezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko“. Podle § 95 odst. 2 téhož zákona, který Ministerstvo v dané věci taktéž aplikovalo, „[j]estliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu“. Jak lze dovodit z § 178 odst. 2 správního řádu, nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr nebo vedoucí jiného správního úřadu.

V projednávané věci své předchozí závazné stanovisko Ministerstvo kultury změnilo samo, aniž by věc předložilo k provedení přezkumného řízení nadřízenému orgánu (tedy ve smyslu citovaného § 178 odst. 2 správního řádu ministroví). Takový postup je sice dle citovaného § 95 odst. 2 správního řádu možný, ovšem pouze tehdy (vedle splnění dalších podmínek), nebude-li změnou nebo zrušením rozhodnutí v takovém řízení způsobena újma žádnému jinému účastníkovi (ledaže by s tím takový účastník vyslovil souhlas). Nejvyšší správní soud má za to, že změna předchozího stanoviska a potvrzení stanoviska magistrátu nepochybně může být k újmě ostatních účastníků řízení, a to s ohledem na význam závazného stanoviska a jeho vliv na samotné rozhodnutí ve věci umístění stavby. Nelze navíc odhlédnout od povahy a dosavadního průběhu řízení v projednávané věci, kde jsou zájmy žalobkyně a osoby zúčastněné zcela rozdílné, přičemž závazné stanovisko orgánů státní památkové péče je fakticky určující pro další vývoj ve věci. Jak je přitom zřejmé ze žalobních tvrzení, žalobkyně nebyla o probíhajícím zkráceném přezkumném řízení informována, tedy zcela zjevně ani nemohla vyslovit souhlas se změnou (zrušením) původního závazného stanoviska ve smyslu citovaného § 95 odst. 2 správního řádu. Shora uvedené tedy vede Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí o změně předchozího stanoviska Ministerstva vydal nepřislušný orgán, neboť v dané věci byl k provedení přezkumného řízení příslušný ministr. Nad rámec výše uvedeného lze ještě poznamenat, že proti rozhodnutí správního orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal v přezkumném řízení dle § 95 odst. 2 správního řádu, pokud se jím přezkoumávané rozhodnutí mění nebo ruší, je možné podat odvolání (resp. rozklad), přičemž v rámci odvolacího řízení se přezkoumává právě i to, zda byly splněny všechny podmínky podle

citovaného ustanovení (viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. Vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 828).

Vedle toho lze poukázat i na to, že pro svůj postup Ministerstvo zvolilo tzv. zkrácené přezkumné řízení dle § 98 správního řádu, podle něhož „*[j]estliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí*“. Jak plyne z citovaného ustanovení, charakteristickým rysem tohoto zvláštního typu přezkumného řízení je především to, že se v něm postupuje bez vyjádření účastníků a bez provádění dalšího dokazování. Jeho využití tedy obvykle není na místě tam, kde zjevně existují protivné zájmy subjektů dotčených případným rozhodnutím v přezkumném řízení, nebo jim takovým rozhodnutím může být způsobena újma. Ke zkrácenému přezkumnému řízení by především nemělo být přistupováno za situace, když má správní orgán pochybnosti o tom, zda by újma, která by zrušením nebo změnou přezkoumávaného rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, neboť uvedená hlediska by měla být principiálně hodnocena v „klasickém“ přezkumném řízení (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013). Jak k tomu navíc uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011 - 72, „*[z]krácené přezkumné řízení je projevem zásady procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 téhož zákona) a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správních orgánů a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva*“. I v tomto ohledu je tedy nutno upozornit na význam daného rozhodnutí Ministerstva pro projednávanou věc, předchozí délku celého řízení a vyhraněné názory jednotlivých účastníků, přičemž výše uvedené vede Nejvyšší správní soud k závěru, že i formu zvláštního přezkumného řízení zde Ministerstvo zvolilo nesprávně.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nemůže nahrazovat nosné důvody zrušujících rozhodnutí krajských soudů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS), bude v dalším řízení na městském soudu, aby se podanou žalobou opětovně zabýval. Nosné důvody napadeného rozsudku městského soudu nemohou obstát, Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

K požadavku stěžovatelky, aby Nejvyšší správní soud zavázal městský soud mimo jiné k tomu, aby v rámci projednávání dané věci v dalším řízení přihlédl k jejím námitkám uvedeným ve vyjádření k žalobě, zdejší soud závěrem poznamenává, že ač nevypořádání zásadních námitek žalovaného krajským soudem může za určitých okolností vést až k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu spočívající v nedostatku důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 - 61), je třeba kvalitativně rozlišit povinnost soudu vypořádat se všemi žalobními námitkami na straně jedné a argumentací žalovaného či osoby zúčastněné obsaženou ve vyjádření

k žalobě, přičemž v této fázi řízení nelze predikovat, nakolik bude městský soud v dalším rozhodnutí ve věci vycházet z vyjádření osoby zúčastněné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 41/2009 - 145).

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. prosince 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu