



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. arch. P. H.**, zast. Mgr. Ditou Křápkovou, advokátkou, se sídlem Lipová 727/5a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 11. 2013, č. j. MK 54106/2013 OLP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 A 17/2014 - 97,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 A 17/2014 - 97, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Ministr kultury shora uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2013, č. j. MK 14119/2013 PI. Posledně uvedeným rozhodnutím bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu (pozn. podle aplikovatelné právní úpravy, tj. účinné do 31. 12. 2017, podle nyní účinné právní úpravy se jedná o § 149 odst. 6 správního řádu) zrušeno závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 29. 6. 2012, č. j. S-MHMP 560473/2012, ve věci stavby terasy ve střešní rovině domu M. S. čp. X, na adrese P. X, P. 5.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2013 brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který žalobu usnesením ze dne 13. 2. 2014 odmítl. V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že rozšířený senát NSS rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS (dále jen rozsudek ve věci *Závazné stanoviska II*), rozhodl, že závazné stanovisko nepředstavuje samo o sobě zásah do práv jedince.

Takový zásah představuje až rozhodnutí správního orgánu vydané na základě závazného stanoviska, proti němuž žalobce může po vyčerpání příslušných opravných prostředků brojít. Žaloba v posuzované věci je proto dle § 70 písm. a) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná.

[3] Žalobce podal proti usnesení městského soudu ze dne 13. 2. 2014 kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že v projednávané věci nebylo žalobou napadeno závazné stanovisko, nýbrž rozhodnutí o rozkladu proti usnesení o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Jedná se tedy o odlišnou situaci od té, kterou posuzoval rozšířený senát v rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II*. Nejvyšší správní soud měl tedy za to, že názor rozšířeného senátu vyslovený v tomto rozsudku nelze na projednávanou věc bez dalšího aplikovat. Naopak by měla být aplikována ustálená judikatura, která za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považuje rozhodnutí o zrušení jiných úkonů správních orgánů dle části čtvrté správního řádu (jímž je i závazné stanovisko) v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu a umožňuje jejich samostatný soudní přezkum v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[4] Městský soud následně v záhlaví uvedeným usnesením žalobu opět odmítl. Uvedl, že se necítí být vázán kasačním rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť názor v něm vyslovený byl v mezidobí překonán jak samotným Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 123 (dále jen rozsudek ve věci *Office Park Šantovka*), tak Ústavním soudem nálezem ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (dále jen nález ve věci *Office Park Šantovka*). Městský soud v této souvislosti poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS (dále jen usnesení ve věci *Kasační závaznosti*). Městský soud uvedl, že se tedy řídil názorem vysloveným Ústavním soudem v nálezu ve věci *Office Park Šantovka*, podle něhož názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II* je třeba aplikovat i na rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (stěžovatel) proti posledně uvedenému usnesení městského soudu podal kasační stížnost. Uvedl, že přezkum závazných stanovisek je formalizovaným řízením, v němž je nutno vedle posouzení zákonnosti původního stanoviska zvážit i požadavek na zachování právní jistoty a ochranu práv nabytých v dobré víře. Zrušení závazného stanoviska zpravidla představuje zásah do právní sféry dotčené osoby, která musí mít možnost účinné soudní ochrany. Odložení soudního přezkumu takového zrušujícího rozhodnutí do řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí nelze bezvýhradně akceptovat. Může totiž nastat situace, kdy náprava nebude možná, a účastník tak nebude mít možnost domoci se posouzení zákonnosti zrušení původního závazného stanoviska. V navazujícím správním řízení totiž může stěžovatel napadnout odvoláním pouze obsah nového závazného stanoviska, nikoli již zákonnost zrušení stanoviska dříve vydaného, které bylo v jeho prospěch.

[6] Městský soud se vůbec nezabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí v konkrétním případě zasahuje do právní sféry stěžovatele, a zda tak je naplněn materiální

pokračování

znak rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel má za to, že k takovému závažnému zásahu do jeho práv došlo. Zrušeným závazným stanoviskem nabyt práva v dobré víře. Zrušující rozhodnutí žalovaného se proto zásadním způsobem dotýká jeho právní sféry, odnímají jeho práva nabytá v dobré víře a poškozují jej. Proto přinejmenším v tomto konkrétním případě je napadené rozhodnutí žalovaného rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., které naplňuje i materiální znak rozhodnutí.

[7] Stěžovatel nemá jiný prostředek ochrany svých práv než žalobu proti napadenému rozhodnutí, neboť podle jeho přesvědčení mu efektivní ochrana nemůže být poskytnuta v řízení o žalobě proti usnesení o zastavení stavebního řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 9 A 83/2015. Opětovným odmítnutím žaloby tak městský soud zcela rezignoval na svůj základní úkol, kterým je ochrana subjektivních veřejných práv jednotlivců. Napadené usnesení městského soudu je založeno pouze na rozboru soudní judikatury, aniž by se tento soud jakkoli zabýval konkrétním případem stěžovatele a dopadem konkrétního rozhodnutí žalovaného do jeho práv.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel pomíjí, že městský soud v napadeném usnesení vyšel z nálezu Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka*, jehož argumentaci však stěžovatel nijak nevyvrací. Původní zrušující rozsudek č. j. 4 As 42/2014 - 69, jehož se stěžovatel dovolává, označil za exces jak sám NSS v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka*, tak i následně Ústavní soud. Sám čtvrtý senát NSS na svém původním názoru nesetřval, nýbrž jej sám opustil v rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 - 30, č. 3214/2015 Sb. NSS.

III. Postoupení věci a rozhodnutí rozšířeného senátu

[9] Usnesením ze dne 14. 6. 2018, č. j. 4 As 3/2018 - 42, byla věc postoupena rozšířenému senátu. V usnesení o postoupení věci čtvrtý senát uvedl, že setrvává na svém původním názoru obsaženém v předchozím zrušujícím rozsudku. Desátý senát, který vyslovil v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka* odlišný názor, aniž by věc předložil dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu, založil rozkol v judikatuře NSS, který nebyl odstraněn ani nálezem Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka*. Proto je nezbytné, aby věc posoudil rozšířený senát a judikaturu opět sjednotil.

[10] Rozšířený senát usnesením ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, věc vrátil čtvrtému senátu. Odkázal na své usnesení ve věci *Kasační závaznosti* a uvedl, že Nejvyšší správní soud je v této věci vázán svým předchozím zrušujícím rozsudkem, přičemž tato závaznost nebyla narušena ani citovaným nálezem Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka*. Proto zde není prostor pro postoupení věci rozšířenému senátu a sjednocování judikatury.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal

důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., *[z]ruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*

[14] Z tohoto ustanovení vyplývá, že městský soud byl vázán zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu v této věci ze dne 23. 5. 2014 a neměl žádnou možnost odchylného uvážení o jedné rozhodnuté otázce, zda napadené rozhodnutí ministra kultury podléhá soudnímu přezkumu či nikoli. Pokud se městský soud s tímto názorem neztotožňoval, měl prostor pro případnou polemiku s ním v jiné věci než právě rozhodované, v níž by nebyl kasačně vázán zrušujícím rozsudkem dle § 110 odst. 4 s. ř. s.

[15] Pokud měl městský soud za to, že tato kasační závaznost rozsudku ze dne 23. 5. 2014 byla zrušena nálezem Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka*, postačuje odkázat na body 36 až 39 výše citovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019 v této věci (které by bylo nadbytečné zde opětovně citovat), v němž rozšířený senát dospěl k jednoznačnému závěru, že tomu tak nebylo a že zrušujícím rozsudkem ze dne 23. 5. 2014 v této věci byl nadále kasačně vázán jak městský soud, tak i Nejvyšší správní soud v tomto řízení o další kasační stížnosti.

[16] V rozsudku ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, bod 27, Nejvyšší správní soud jasně uvedl: *„Zatímco tedy vydaná závazná stanoviska nejsou ve smyslu závěru rozšířeného senátu zdejšího soudu rozhodnutími, rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení rušící nebo měnící závazná stanoviska jsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení (srovnej výše). Taková rozhodnutí pak mají vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného závazného stanoviska zájem nebo dal k jeho vydání podnět, a proto podléhají soudnímu přezkumu. Městský soud proto pochybil, když odmítnul žalobu s odůvodněním, že stěžovatel brojil proti rozhodnutí, které bylo ze soudního přezkumu vyloučeno.“*

[17] Jak Nejvyšší správní soud výše předestřel, tento názor je v nyní rozhodované věci závazný a nelze jej dále přezkoumávat či dodatečně odůvodňovat. Stačí pouze připomenout, že čtvrtý senát již v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu v této věci ze dne 14. 6. 2018 v bodech 11 až 31 obsáhle vysvětlil, z jakých důvodů považuje názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 23. 5. 2014 za nadále platný a správný. Na tomto názoru i nyní setrvává.

[18] Městský soud tedy v napadeném usnesení porušil § 110 odst. 4 s. ř. s., a v důsledku toho nezákonně odmítl žalobu stěžovatele ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto musí napadené usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V dalším řízení bude městský soud vázán názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem a dostojí svému poslání poskytovat ochranu subjektivním veřejným právům jednotlivců rozhodováním o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů [§ 2 a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

pokračování

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] S přihlédnutím k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil uvedenému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[20] V novém rozhodnutí ve věci městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. listopadu 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu