



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 22. 12. 2020, č. j. 10 A 17/2014 - 137,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Ministr kultury shora uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2013, čj. 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. 8) zrušeno závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 29. 6. 2012, čj. S-MHMP 560473/2012, ve věci stavby terasy ve střešní rovině domu Malá Strana čp. 623, na adrese Plaská 5, Praha 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. nepřípustná.

[3] Žalobce podal proti usnesení městského soudu ze dne 13. 2. 2014 kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 5. 2014, čj. 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 usnesením ze dne 20. 12. 2017, č. j. 10 A 17/2014 - 97, 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 (rozsudek ve věci *Office Park Šantovka*), tak Ústavním soudem nálezem ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (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.

[5] Proti tomuto druhému odmítacímu usnesení podal žalobce opět kasační stížnost. Protože čtvrtý senát setrval na svém názoru vyjádřeném v rozsudku ze dne 23. 5. 2014 a zároveň nesouhlasil s názorem vysloveným v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka*, postoupil věc rozšířenému senátu. Rozšířený senát usnesením ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS, 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. Čtvrtý senát NSS poté usnesení městského soudu ze dne 20. 12. 2017 opět zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 58.

[6] Městský soud ovšem opět závazný názor vyslovený ve druhém zrušovacím rozsudku nerespektoval a o kasační stížnosti rozhodl až v záhlaví uvedeném usnesením, kterým žalobu opět odmítl. Poukázal přitom na další rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 - 76 (věc „*Michal Praba*“), v němž rozšířený senát aproboval jako správný názor zastávaný městským soudem, tj. že rozhodnutí, kterým se

pokračování

v přezkumném řízení ruší závazné stanovisko, není rozhodnutím správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a lze jej přezkoumat pouze jako podkladový akt v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení, pro nějž bylo původní závazné stanovisko vydáno jako podmiňující správní akt. Městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu ve věci *Kasační závaznosti* a usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2018 - 50, v nichž se uvádí, že kasační závaznost vyplývající ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu je překonána, pokud rozšířený senát v jiné věci rozhodne odlišným způsobem. Právě taková situace nastala po vydání rozsudku rozšířeného senátu *M. P.* který překonal právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 4 As 3/2018 - 58. Závěrem městský soud poznamenal, že proti napadenému rozhodnutí žalovaného mohl a měl žalobce brojit v rámci žaloby proti na něj navazujícímu rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, kterým bylo potvrzeno zastavení příslušného řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby. To ostatně žalobce učinil, avšak jeho žaloba byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2018, č. j. 9 A 83/2015 - 39. Kasační stížnost proti naposledy uvedenému rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 As 29/2019 - 34.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) brojil proti v záhlaví uvedenému usnesení městského soudu kasační stížností. Nesouhlasil se závěry vyslovenými v rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Michal Praba* a poukázal na odlišné stanovisko připojené k tomuto rozsudku, s nímž se ztotožnil. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud vyčkal, zda proti rozsudku ve věci *M. P.* bude podána ústavní stížnost, a dále na rozhodnutí o ústavní stížnosti. Argumentace rozšířeného senátu v citovaném rozhodnutí má mnohé nedostatky. Především může nastat situace, kdy pozdější vývoj ve správním řízení znemožní nápravu nezákonnosti rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Dotčený účastník bude moci napadnout pouze obsah „nového“ závazného stanoviska a skutečná soudní ochrana proti zrušení stanoviska původního mu nebude poskytnuta. Zejména půjde o nemožnost dosáhnout efektivní soudní ochrany práv nabytých v dobré víře. V konkrétním případě stěžovatel zdůraznil, že napadené rozhodnutí do jeho práv skutečně zasáhlo, a zopakoval popis celého případu (tak, jak byl rekapitulován např. v bodě 6 usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 14. 6. 2018, č. j. 4 As 3/2018 - 42). Podnět, na jehož základě bylo ve stěžovatelově případě zrušeno původní souhlasné stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy, je založen na nepravdivých tvrzeních, která poškozují stěžovatele na jeho právech, protože tento se domáhal ochrany svých osobnostních práv civilní žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl rozsudkem ze dne 7. 1. 2021, sp. zn. 22 Co 232/2020, a uložil podatel, aby se stěžovateli za nepravdivá tvrzení písemně omluvil.

[8] Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska, které stěžovatel napadl žalobou, trpí řadou vad a nezákonností. V první řadě nemá dostatečné odůvodnění, neuvádí se v něm žádný konkrétní důvod nezákonnosti původního závazného stanoviska, je založeno pouze na odlišném odborném posouzení věci žalovaným. Rozklad stěžovatele proti rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska byl nezákonně zamítnut jako nepřipustný (přestože byl stěžovatel poučen o jeho přípustnosti), čímž byl stěžovatel zbaven práva na opravný prostředek. Závěrem stěžovatel vyjádřil svou frustraci, že ani po sedmi letech projednávání věci správními soudy mu nebyla poskytnuta ochrana proti libovůli žalovaného, který na

základě živých údajů obsažených v podnětu k přezkumu zrušil původní závazné stanovisko, které bylo naprosto rozhodující pro projednání věci stavebním úřadem. Došlo tak k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny.

[9] Žalovaný poukázal na rozsudek rozšířeného senátu ve věci *M. P.* a uvedl, že městský soud postupoval v souladu s tímto pro něj závazným názorem, kterým byla zrušena kasační závaznost předchozího rozsudku čtvrtého senátu NSS. Upozornil též na to, že stěžovatel mohl své námitky týkající se zrušení předchozího závazného stanoviska uplatnit v žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu, jímž bylo zastaveno předmětné řízení o dodatečném povolení stavby (mj. pro nepředložení platného závazného stanoviska orgánu památkové péče), což ostatně učinil a soudy tyto námitky stěžovatele přiměřeně projednaly. Soudní ochrana tedy stěžovateli odepřena nebyla.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] 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.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] 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.*

[13] Otázkou vázanosti krajského soudu zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu i související otázkou vázanosti Nejvyššího správního soudu názorem vysloveným v jeho předchozím zrušujícím rozsudku v řízení o další kasační stížnosti v téže věci se zabýval rozšířený senát v usnesení ve věci *Kasační závaznosti a koneckonců i v projednávané věci v usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2018 – 50*. V prvním citovaném rozhodnutí uvedl, že „i když nenastane v dalším řízení změna skutkových ani právních poměrů, není závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu absolutní. Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvažil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně, že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci. Závaznost těchto rozhodnutí stojí jednak na sjednocovací funkci určitých orgánů v rámci soudní hierarchie, jednak na skutečnosti, že i mimo přímou závaznost rozhodnutí toho kterého soudu v konkrétní věci, lze důvodně předpokládat stejné posouzení v případech obdobných.“ Ve druhém citovaném usnesení pak rozšířený senát právě v projednávané věci zopakoval uvedené a v bodě 31 dodal, že „[r]ozsudek v jiné právní věci, byť řešící tu samou rozhodnou

pokračování

právní otázku, nemůže prolomit závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v téže věci v jeho dřívějším rozhodnutí. Jedinou výjimkou by bylo, kdyby takovým jiným senátem Nejvyššího správního soudu byl rozšířený senát, což se v nyní projednávané věci nestalo.“

[14] Městský soud má pravdu, že taková situace v projednávané věci nastala tím, že rozšířený senát rozhodl ve věci *Michal Praha* způsobem odlišným, než byl závazný názor vyslovený v předchozím zrušovacím rozsudku č. j. 4 As 3/2018 – 58. Konkrétně rozšířený senát vyslovil v rozsudku ve věci *Michal Praha* závěr, že „[ú]kon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu (od 1. 1. 2021 § 149 odst. 8 správního řádu) zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti takovému úkonu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s.“ Tím došlo k „prolomení“ kasační závaznosti předchozího zrušujícího rozsudku NSS v této věci ve smyslu shora citovaných rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Kasační závaznosti* i v usnesení č. j. 4 As 3/2018 – 50. Nový názor vyslovený rozšířeným senátem ve věci *Michal Praha* tak byl povinen následovat městský soud, který tak učinil v napadeném usnesení, tak nyní i čtvrtý senát rozhodující o kasační stížnosti proti němu. Nelze proto městskému soudu důvodně vytýkat, že nerespektoval předchozí zrušovací rozsudek Nejvyššího správního soudu, popř. že nezákonně odmítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno v přezkumném řízení závazné stanovisko.

[15] Ohledně posouzení stěžovatelem uplatněného důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak nyní Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než odkázat na shora citovaná rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *M. P.* a ve věci *Kasační závaznosti*. Nejvyšší správní soud má za to, že nyní není třeba k důvodům uvedeným v obou rozhodnutích rozšířeného senátu cokoli dodávat, popř. je jakkoli komentovat. Argumenty snesené stěžovatelem proti tomuto právnímu názoru nemohou nic změnit na tom, že rozšířený senát rozhodl uvedeným způsobem.

[16] Pokud stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud vyčkal, zda bude podána ústavní stížnost proti rozsudku rozšířeného senátu ve věci *M. P.*, resp. na rozhodnutí Ústavního soudu o takové stížnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že z interní databáze nezjistil, že by ústavní stížnost proti cit. rozhodnutí rozšířeného senátu byla podána. I pokud by tomu tak ovšem bylo, nepředstavovalo by to v projednávané věci důvod pro přerušení řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. Lze totiž předpokládat, že Ústavní soud o takové ústavní stížnosti rozhodne v souladu se svým předchozím nálezem ve věci *Office Park Šantovka*. Nadto nic nebrání stěžovateli, aby podal i proti tomuto rozsudku vlastní ústavní stížnost, pokud se domnívá, že Ústavní soud by mohl změnit současný názor soudní judikatury na přípustnost žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno závazné stanovisko.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] S přihlédnutím k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému pak v řízení nevznikly náklady, které by přesahovaly náklady jeho běžné úřední činnosti. Proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 25. února 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu