



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Adam Vision s. r. o.**, se sídlem Vratislavova 1/21, Praha 2, zast. Mgr. Evou Lachmannovou, advokátkou se sídlem Slavětínská 1146/39, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 1, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2020, čj. 3 A 195/2019-210,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2020, čj. 3 A 195/2019-210, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Ministr kultury rozhodnutím ze dne 8. 10. 2019, čj. MK 64 280/2019 OLP, zastavil přezkumné řízení ve věci závazného stanoviska Ministerstva kultury ze dne 23. 9. 2013, čj. MK 42751/2013 OPP. Rozhodnutí ministra kultury žalobkyně napadla obsáhlou žalobou. Pokud by snad toto rozhodnutí nebylo samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, domáhala se žalobkyně toho, aby soud vyslovil, že postup ministra byl nezákonným zásahem. Žalobkyně vysvětlovala, že rozhodnutí ministra zasáhlo do jejích práv – blokuje možnost získat konečné rozhodnutí ve věci její žádosti o územní rozhodnutí ohledně záměru umístit na pozemcích v k. ú. Hlubočepy novostavbu bytového domu.

[2] Městský soud z důvodu vhodnosti vyloučil žalobu proti rozhodnutí ministra k samostatnému projednání. Žalobu proti nezákonnému zásahu v záhlaví označeným rozsudkem městský soud zamítl. Uvedl, že usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu jsou vyloučena ze soudního přezkumu. Nadto dodal, že tímto rozhodnutím nemohla být žalobkyně přímo krácena na svých právech. Do jejích práv by bylo zasazeno pouze v případě, kdy je původní pravomocné rozhodnutí v řízení o přezkoumání rozhodnutí zrušeno. Městský soud dodal, že rozhodnutí ministra ze dne 8. 10. 2019 je samostatně přezkoumatelné při přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu (v tomto případě v řízení o žalobě proti pravomocnému územnímu rozhodnutí, pro které je dané závazné stanovisko podkladem).

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatelka se domnívá, že usnesením ministra kultury byla zkrácena na svých právech. Městský soud odhlédl od konkrétních okolností dané věci. Stěžovatelka k tomu popsala postup správních orgánů. S odkazem na aktuální judikaturu upozornila, že soudní ochrana spojená až s přezkumem územního rozhodnutí není dostatečná. Navrhla, aby NSS napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný označil rozsudek městského soudu za správný a přezkoumatelný. Poznamenal, že stěžovatelčiny námitky se v mnohém shodují s námitkami v žalobě a přezkumném řízení, v podrobnostech odkázal na své vyjádření k žalobě. Popsal dřívější postup správních orgánů a městského soudu a konstatoval, že stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech; postup ministra byl správný a nebyl v rozporu s dřívějším závazným právním názorem soudů. Dále odkázal na své vyjádření ke kasační stížnosti v související věci vedené pod sp. zn. 10 As 256/2020. Navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] V projednávané věci je nutné vyřešit otázku, zda zastavení přezkumného řízení ve věci závazného stanoviska je možné samostatně napadat zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. NSS již dříve v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, čj. 10 As 256/2020-39, dovodil, že rozhodnutí ministra není možné samostatně napadat žalobou podle § 65 s. ř. s.

[7] NSS podotýká, že kasační stížnost se v mnohém shoduje s kasační stížností, o níž bylo vedeno řízení pod sp. zn. 10 As 256/2020. NSS proto převzal část závěrů z rozsudku ze dne 19. 11. 2020, čj. 10 As 256/2020-39.

[8] NSS konstatuje, že soudní přezkum závazných stanovisek podle § 149 správního řádu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (blíže rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, *Závazná stanoviska II*).

[9] Stěžovatelka proto nemohla závazné stanovisko ze dne 23. 9. 2013 napadnout žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Tím spíše však toto rozhodnutí nemohla napadnout nepřímou, prostřednictvím výsledků přezkumného řízení, které ministr vedl k podnětu stěžovatelky a které následně zastavil. Takovýto úkon ministra totiž vůbec

pokračování

nezasahuje do práv a povinností stěžovatelky. Lze připomenout, že přezkumné řízení je v zásadě prostředkem sloužícím k ochraně objektivního práva [krom judikatury citované městským soudem lze zmínit především stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, Pl. ÚS-st. 12/2000 (ST 12/21 SbNU 484), které se sice vztahuje k přezkumu dle § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jeho logiku lze však použít na jakékoliv dozorčí prostředky podle předpisů veřejného práva]. Nezměnil-li ministr stávající právní stav založený závazným stanoviskem, jistě nemohl zasáhnout do práv stěžovatelky, respektive takovéto zastavení přezkumného řízení bylo ve vztahu k jejím právům neutrální.

[10] Z uvedeného plyne, že rozhodnutí ministra o zastavení řízení nemohlo být napadeno ani zásahovou žalobou, neboť již z povahy věci není způsobilé nijak zasáhnout do práv a povinností stěžovatelky. Zásah do práv a povinností se případně projeví až v konečném rozhodnutí ve věci, v projednávané věci v územním rozhodnutí, proti kterému se případně stěžovatelka může bránit žalobou podle § 65 s. ř. s., v němž může namítat i nedostatky závazného stanoviska a přezkumného řízení.

[11] Kasační stížnost se opírá o usnesení ze dne 20. 11. 2019, čj. 2 As 8/2018-63, ovšem zcela pomíjí povahu tohoto usnesení. Jde o předkládací usnesení druhého senátu, kterým byla rozšířenému senátu postoupena v judikatuře sporná otázka, která se však netýkala nynější věci. Druhý senát se domáhal modifikace judikatury a toho, aby ve správním soudnictví bylo samostatně přezkoumatelné rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, ve kterém bylo původní závazné stanovisko zrušeno či změněno (srov. část III usnesení čj. 2 As 8/2018-63). Dle převažující judikatury totiž ani v takovémto případě není soudní přezkum zrušení závazného stanoviska možný. V tomto ohledu je třeba korigovat názor městského soudu. Na správnost rozhodnutí městského soudu v této věci to však nemá žádný vliv.

[12] Argumentace druhého senátu z usnesení čj. 2 As 8/2018-63, kterou stěžovatelka cituje, se vztahuje ke změně či zrušení závazného stanoviska v průběhu přezkumného řízení. NSS však opakuje, že v nynější věci nebylo závazné stanovisko zrušeno ani změněno. Je třeba také zdůraznit, že rozšířený senát ve věci sp. zn. 2 As 8/2018 již rozhodl rozsudkem ze dne 15. 12. 2020, v němž dospěl k závěru, že zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu (od 1. 1. 2021 § 149 odst. 8 správního řádu) není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s. Tím spíše pak do práv a povinností samo o sobě nemůže zasáhnout zastavení přezkumného řízení ve věci závazného stanoviska.

[13] Lze proto shrnout, že otázka, kterou projednával rozšířený senát ve věci *Michal Praha* pod sp. zn. 2 As 8/2018, je odlišná od otázky, kterou řešil městský soud. V nynější věci žalovaný závazné stanovisko v přezkumném řízení nezrušil, naopak to odmítl učinit. V takovémto případě je evidentní, že žalobou napadené rozhodnutí (úkon) do práv a povinností stěžovatelky tím spíše nemůže nijak zasáhnout. Městskému soudu je třeba dát za pravdu, že stěžovatelka tímto postupem není připravena o soudní ochranu, tato ochrana je časově jen oddálena (napadat je třeba konečné, tedy územní rozhodnutí). Možnost soudní ochrany proti (údajným) nezákonnostem v postupu žalovaného při přezkumném řízení ve věci závazného stanoviska bude mít stěžovatelka případně proti konečnému

rozhodnutí. Pojetí správního soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího postupy veřejné správy prostřednictvím zásahových žalob (§ 82 s. ř. s.), je totiž v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), jakož i s principem dělby moci (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS).

[14] S ohledem na uvedené je zřejmé, že zastavení přezkumného řízení ve věci závazného stanoviska nemůže již z povahy věci zasáhnout do práv a povinností osoby, které se týká. Není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a ani nemůže být pojmově vůbec nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Z tohoto důvodu nebylo namístě, aby městský soud meritorně posuzoval splnění podmínek nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. Naopak měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalovaný zásah nemůže být pojmově zásahem. Správnost závěru o nutnosti odmítnout žalobu v těchto případech plyne z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA CS* ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bodu 63, podle něhož *„[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“*. NSS dodává, že uvedený rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě analyzovaných otázek. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA CS* se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12).

[15] Městský soud tedy postupoval nesprávně, pokud žalobu zamítl, přestože odůvodnění jeho rozsudku odpovídá důvodům pro odmítnutí žaloby. NSS proto napadený rozsudek výrokem I zrušil a výrokem II žalobu odmítl, neboť již v řízení před městským soudem byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby (§110 odst. 1 s. ř. s.).

[16] V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl NSS o náhradě nákladů řízení před městským soudem. Žaloba byla odmítnuta, žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§60 odst. 3 s. ř. s.).

[17] Přestože NSS napadený rozsudek zrušil, nelze hovořit o tom, že by stěžovatelka měla ve věci úspěch, neboť NSS rozhodl pouze o jiném procesním vyústění věci bez vlivu na celkový procesní neúspěch stěžovatelky. Stěžovatelka proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. března 2021

pokračování

Ondřej Mrákota
předseda senátu