



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíckové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **A. O.**, zastoupena JUDr. Radkou Konečnou, advokátkou se sídlem Lazarská 1718/3, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Adam Vision s. r. o.**, se sídlem Vratislavova 1/21, Praha 2, zastoupen Mgr. Evou Lachmannovou, advokátkou se sídlem Slavětínská 1146/39, Praha 9, **II) Ing. Z. F.**, **III) Ing. J. F.**, **IV) Ing. M. G.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2019, č. j. 5 A 22/2019 - 121,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení I) **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku 4 114 Kč, a to do patnácti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně JUDr. Radky Konečné, advokátky.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 12. 2018, č. j. MHMP 1920196/2018, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně směřující proti územnímu rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5, ze dne 30. 4. 2008, č. j. OUR.Hl.p. 664-1039/07-Za-UR (dále též „územní rozhodnutí“), jímž byla k žádosti právního předchůdce osoby zúčastněné na řízení I) umístěna stavba

bytového domu s 12 jednotkami s jedním podzemním a čtyřmi nadzemními podlažími na pozemcích parc. č. XA, XB a XC v k. ú. H., včetně napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, označená jako „*Novostavba BD na poz. č. parc. XA a XB, k. ú. H.*“ (dále též „stavební záměr“ či „stavba“).

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který je zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud nejprve shrnul průběh a výsledky dosavadních řízení v uvedené věci, neboť žalobkyně se bránila proti umístění stavby opakovaně. K její první žalobě městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2009 o odvolání proti územnímu rozhodnutí, a to z důvodu, že si žalovaný nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ze dne 22. 6. 2007, č. j. MHMP 103821/2007/Dan, kterým Odbor památkové péče žalovaného (dále též „MHMP OKP“) prohlásil posuzovaný stavební záměr z hlediska zájmů památkové péče za přípustný (dále též „stanovisko MHMP OKP“). Kasační stížnost proti uvedenému rozsudku zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013 - 72. V dalším řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 6. 2014 opět potvrdil územní rozhodnutí. V průběhu tohoto odvolacího řízení podal žalovaný žádost o potvrzení nebo změnu stanoviska MHMP OKP. Na jejím podkladě Ministerstvo kultury změnilo uvedené stanovisko tak, že prohlásilo stavební záměr z hlediska zájmů státní památkové péče za nepřípustný (dále též „stanovisko 2“). V reakci na podnět osoby zúčastněné na řízení I) však Ministerstvo kultury rozhodnutím ze dne 24. 1. 2014 ve zkráceném přezkumném řízení změnilo stanovisko 2 tak, že potvrdilo stanovisko MHMP OKP (dále též „stanovisko 3“). Na základě druhé žaloby žalobkyně městský soud rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2014 opět zrušil, a to z důvodu nezákonnosti stanoviska 3 (rozsudkem ze dne 22. 6. 2017, č. j. 10 A 136/2014 - 223, kterým rozhodl poté, co kasační soud zrušil jeho předchozí rozsudek rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 As 69/2015 - 78). Během soudního řízení ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2014 přitom vydal ministr kultury (správně ministerstvo kultury, pozn. soudu) rozhodnutí ze dne 14. 12. 2015, jímž změnil stanovisko MHMP OKP tak, že stavební záměr označil z hlediska zájmů památkové péče za nepřípustný (dále též „stanovisko 4“). V návaznosti na zrušující rozsudek městského soudu č. j. 10 A 136/2014 - 223 podal žalovaný dne 7. 11. 2017 podnět ministru kultury k přezkumu stanovisek 2 a 4 a k vyslovení nicotnosti stanoviska 3. Tento podnět ministr kultury vyrozuměním ze dne 31. 5. 2018 odložil, neboť dospěl k závěru, že stanovisko 2 nelze z důvodu jeho změny stanoviskem 3 nezávisle rušit a měnit, aniž by bylo změněno právě stanovisko 3, což však není možné. Současně odmítl, že by stanovisko 3 bylo nicotné, neboť bylo vydáno pouze funkčně nepříslušným, nikoli věcně nepříslušným orgánem. Ke stanovisku 4 uvedl, že se nestalo podkladem žádného rozhodnutí, netrvají jeho právní účinky a je bezpředmětné jej rušit či měnit. Na základě sdělení ministra kultury vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí s tím, že při posouzení přípustnosti stavebního záměru z hlediska zájmů památkové péče vycházel ze stanoviska 2 ve znění stanoviska 3.

[4] Městský soud připomenul, že vysloví-li soud nezákonnost subsumovaných správních aktů, o něž se opírá zrušované rozhodnutí, stávají se tyto akty neúčinnými.

pokračování

Jelikož v rozsudku č. j. 10 A 136/2014 - 223 vyslovil, že stanovisko 3 je nezákonné, měl žalovaný učinit vše proto, aby obstaral zákonný podklad pro své rozhodnutí a dotčený orgán byl povinen vyvinout odpovídající součinnost. Žalovaný se však omezil na podání podnětu ze dne 7. 11. 2017, ve kterém pouze rekapituloval tehdejší procesní stav. Následně se spokojil s vyrozuměním ministra kultury ze dne 31. 5. 2018 o odložení podnětu. Nevyvinul tedy dostatečnou procesní aktivitu ve vztahu k zákonnému posouzení obsahu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Nemohl se přitom ve svém rozhodnutí opřít o stanovisko 3, neboť to bylo soudem shledáno nezákonným, a stalo se tak neúčinným. V podstatě tedy žalovaný nerespektoval závazný právní názor městského soudu vyslovený v rozsudku č. j. 10 A 136/2014 - 223, aniž by pro to předložil jakékoliv validní argumenty. Žalovaný byl povinen opatřit si takový subsumovaný správní akt, který nebude nezákonný, neboť je jeho úkolem řádně vypořádat i odborné otázky, k jejichž řešení není on sám příslušný. Tomu odpovídá povinnost dotčeného orgánu poskytnout potřebnou součinnost, neboť i on je zprostředkovaně vázán závazným právním názorem soudu. Zbývající žalobní námitky neshledal městský soud důvodnými.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podala osoba zúčastněná na řízení I) [dále též „stěžovatelka“] kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Namítla, že z rozsudku městského soudu není jasné, co se rozumí pojmem „zvýšená procesní aktivita“, kterou měl žalovaný k získání podkladového aktu dotčeného správního orgánu vyvinout. V tomto rozsahu je rozsudek nepřezkoumatelný. Ve zbývajícím rozsahu je rozsudek založen na nesprávném právním posouzení. Vady přezkoumání závazného stanoviska totiž nemusí být automaticky důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného. V posuzovaném případě je dle stěžovatelky rozhodné, jaký prostor měl při posouzení věci nadřízený správní orgán dotčeného orgánu s ohledem na existenci dřívějšího stanoviska ze dne 14. 9. 2006, č. j. MHMP 125721/2006/Dan (dále též „vstupní stanovisko“), které vydal MHMP OKP v souladu s § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v rozhodném znění (dále též „zákon o státní památkové péči“). Sám městský soud v rozsudku č. j. 10 A 136/2014 - 223 aproboval, aby ministr kultury při opětovném posouzení věci dospěl k tomu, že jsou zde zásadní okolnosti pro potvrzení stanoviska MHMP OKP. V nynějším řízení se proto neměl omezit na posouzení správnosti postupu žalovaného, ale měl se zabývat otázkou, zda i při bezchybném dodržení postupu přezkoumání stanoviska MHMP OKP může při zohlednění námitek žalobkyně směřujících výlučně k hmotě stavby dojít k jeho změně tak, že stavební záměr bude z hlediska památkové péče shledán nepřipustným. Dle stěžovatelky by „lepší“ procesní postup neměl reálný vliv na výsledek věci, a proto nemohly mít vytýkané procesní vady vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Poukázala především na to, že správní orgány byly při vydání závazného stanoviska vázány vstupním stanoviskem k danému stavebnímu záměru. Jedná se totiž o první stanovisko týkající se přípustnosti stavebního záměru z hlediska památkové ochrany, které označilo záměr jako přípustný za splnění konkrétních podmínek. Na jeho základě byla vypracována projektová dokumentace pro územní řízení, která byla projednána s odbornou organizací státní památkové péče (Národní památkový ústav) s výsledkem, že byly splněny podmínky předchozího odborného vyjádření a respektováno vstupní stanovisko. S uvedeným hodnocením se posléze ztotožnil MHMP OKP ve svém

stanovisku. Stěžovatelka zdůraznila, že postup podle § 14 zákona o státní památkové péči předpokládá vydání několika stanovisek orgánu státní památkové péče k různým stupňům projektové dokumentace. Zabraňuje tak nejistotě žadatele a marnému vynaložení nákladů, neboť včas vyjasňuje (ne)přípustnost zamýšlené stavby v určitém památkově chráněném území, resp. stanoví pro její realizaci podmínky. Stěžovatelka přitom svůj stavební záměr upravila v souladu s koncepcí, kterou orgány památkové péče v dané lokalitě uplatňovaly - rozčlenila hmotu stavby na menší celky. Její právní názor o nemožnosti následně zúžit či odebrat práva již jednou pravomocně přiznaná vstupním stanoviskem potvrzuje stanovisko Ministerstva kultury ze dne 24. 3. 2011, č. j. 17082/2011 PI, i jeho interní metodika. Vstupní stanovisko přitom v souladu s § 14 zákona o státní památkové péči určilo, že je daný stavební záměr přípustný a stanovilo podmínky přípravy navazující projektové dokumentace. Rozsah posuzování záměru při vydávání stanoviska MHMP OKP je tedy značně omezen právě existencí vstupního stanoviska. Díky ní již nebylo možné dovodit nepřípustnost záměru z hlediska památkové péče, a to ani k odvolacím námitkám žalobkyně.

[6] Stěžovatelka dále namítla, že nadřízený správní orgán dotčeného orgánu byl při přezkumu stanoviska MHMP OKP omezen rovněž principem *rei iudicatae*. Vstupní stanovisko vydané před 1. 1. 2007 totiž představovalo řešení předběžné otázky a jednalo se dle judikatury o správní rozhodnutí. V posuzované věci přitom pravomocně, autoritativně a s konečnou platností připouští realizaci stavebního záměru za stanovených podmínek. V souladu s principem právní jistoty vyvěrajícím z překážky věci pravomocně rozhodnuté je tedy vyloučeno další posuzování umístění záměru v rozsahu, ve kterém byla tato otázka posuzována právě ve vstupním stanovisku. Zásah do nabytých práv je možný pouze za zcela výjimečných okolností, které v daném případě nenastaly. Prostor pro změnu stanoviska k umístění stavby z hlediska hmoty je tak významným způsobem omezen. Při vážení možných dopadů procesních pochybení při přezkumu stanoviska MHMP OKP je nutné vzít v potaz nejen tyto skutečnosti, ale i to, že žalobkyně měla možnost brojit proti vstupnímu stanovisku, avšak omezila se pouze na podání podnětu k zahájení přezkumného řízení.

[7] Pravidla vydávání závazných stanovisek podle § 14 zákona o státní památkové péči mají zásadní vliv na stanovení rozsahu přezkumu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče postupem podle § 149 správního řádu. Je nutné rozlišovat mezi vstupním stanoviskem dle § 14 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči a stanoviskem dle § 14 odst. 7 téhož zákona. Zatímco u vstupního stanoviska se posuzuje vlastní přípustnost umístění stavby v dané lokalitě, v případě stanoviska dle odst. 7 má být posuzováno vlastní řešení záměru popsané v dokumentaci pro účely územního či stavebního řízení. Dochází k jejímu porovnání s předchozím stupněm dokumentace a zkoumání, zda tato podrobnější dokumentace splňuje z hlediska zájmů státní památkové péče podmínky plynoucí pro další přípravu a realizaci stavby ze vstupního stanoviska. V posuzované věci byla podkladem pro vydání vstupního stanoviska podrobná studie, a při vydání vstupního stanoviska tak byly hodnoceny veškeré klíčové aspekty podstatné pro posouzení umístění záměru z hlediska zájmů státní památkové péče. Nelze tvrdit, že by projektová dokumentace v rozsahu studie nebyla dostatečným podkladem pro posouzení umístění stavby dle požadavků městské vyhlášky, že se správní orgán při vydání vstupního stanoviska souladem stavby s touto vyhláškou nezabýval, či že se v dokumentaci pro územní řízení jedná o jiný, dosud

pokračování

neposouzený, záměr. Nadto je nadřízený správní orgán vázán vlastním stanoviskem dle § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, v rozhodném znění (dále též „stavební zákon“). Žalovaný i ministerstvo kultury byli tedy při vydávání závazných stanovisek povinni zohlednit závěry ve vstupním stanovisku, a to tím spíše, pokud ministerstvo kultury při posouzení podnětů k přezkoumání vstupního stanoviska a stanoviska MHMP OKP opakovaně uzavřelo, že žalovaný při jejich vydání nepostupoval v rozporu s právními předpisy.

[8] Stěžovatelka shrnula, že nesprávný postup přezkoumání závazného stanoviska nemůže vést k jeho změně v aspektech napadených žalobkyní, a tedy nijak ovlivnit postavení žalobkyně. S ohledem na to navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odůvodnění napadeného rozsudku považuje za nedostatečné. Městský soud neuvedl, na základě jakých zákonných ustanovení je žalovaný oprávněn, resp. povinen vyvíjet zvýšenou procesní aktivitu a posuzovat zákonnost subsumovaných správních aktů. Zároveň zavázal žalovaného k provedení dalších kroků vůči dotčenému správnímu orgánu, aniž by odkázal na relevantní zákonná ustanovení. Žalovaný není oprávněn přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů. Žalovaný ve věci postupoval v souladu se závěry předchozího rozsudku a podal podnět ministru kultury. Výsledkem tohoto postupu bylo, že ministr kultury označil stanovisko 2 za nezrušitelné a za takové, které existuje ve znění rozhodnutí stanoviska 3. Jiná stanoviska nepovažoval za použitelná. Žalovaný nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl na dotčený orgán působit. Rozsudek do věci nevnesl jasno. Pouze žalovaného zavázal, aby ignoroval stanoviska 2 a 3 a znovu předložil ministerstvu kultury k přezkumu stanovisko MHMP OKP, které mu bylo předloženo k přezkumu dvakrát. Soud pak zcela ignoroval existenci stanoviska 4.

V.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že městský soud zjevně zrušil napadené rozhodnutí pro nerespektování závazného právního názoru. Soudy v předcházejících řízeních jasně vyslovily nezákonnost stanoviska 3, které nemohlo sloužit jako podklad pro vydání územního rozhodnutí. Žalovanému uložily, aby k takovému neúčinnému stanovisku nepřihlížel a vyžádal si změnu či potvrzení stanoviska MHMP OKP. Ani případná nepřezkoumatelnost rozsudku v části týkající se dalšího postupu žalovaného by ovšem nemohla být důvodem k jeho zrušení. Není totiž povinností soudu uvádět, jakým způsobem má příslušný správní orgán v návaznosti na rozsudek postupovat. K další kasační argumentaci žalobkyně uvedla, že podle předchozích rozsudků ve věci lze ke vstupnímu stanovisku přihlídnout, pokud jde o práva nabytá v dobré víře. Je však třeba podrobit zachování takových práv testu proporcionality. Dřívější stanoviska nemohou automaticky zaručovat úspěch ve věci. Vstupní stanovisko bude zpravidla vydáno na základě jiných podkladů než stanovisko vyhotovené pro účely vydání územního rozhodnutí. Stěžovatelka také pomíjí, že osoby zúčastněné na územním řízení nemají možnost se proti obsahu závazných stanovisek až do vydání meritorního rozhodnutí ve

věci bránit. Dále žalobkyně poukázala na recentní usnesení ze dne 8. 10. 2019, č. j. MK 64 280/2019 OLP, kterým ministr kultury zastavil přezkumné řízení iniciované stěžovatelkou vůči stanovisku 2, a potvrdil jeho závěry. Tento výsledek potvrzuje nesprávnost úvahy stěžovatelky, že by v případě zachování řádného procesního postupu došlo v odvolacím řízení k vydání potvrzujícího rozhodnutí a že jde pouze o formální napravování vad bez reálného vlivu na výsledek řízení. Dřívější rozsudek kasačního soudu v této věci č. j. 4 As 20/2013 - 72, potvrzuje, že kladné vstupní stanovisko nepředstavuje záruku kladného závazného stanoviska v územním řízení. Rozhodné je pouze stanovisko vydané pro konkrétní řízení o umístění stavby založené na odpovídající dokumentaci. Teprve k tomuto stanovisku se mohou osoby zúčastněné na řízení vyjádřit a mohou napadat jeho zákonnost prostřednictvím podnětu na zahájení přezkumného řízení. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce zachovat závěr vyslovený vstupním stanoviskem, nekladl by již požadavek na předložení zvláštního závazného stanoviska v územním řízení. Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI.

[11] Stěžovatelka podala k vyjádření žalovaného a žalobkyně repliku. Setrvala na názoru, že z rozsudku nelze dovodit žádoucí postup žalovaného po zrušení jeho rozhodnutí. Interpretace žalobkyně, podle níž by si měl žalovaný v dalším řízení vyžádat potvrzení nebo změnu stanoviska MHMP OKP, je v rozporu s předchozím rozsudkem městského soudu. Nejasnost ve formulaci právního názoru je přitom významná pro řízení o kasační stížnosti. Nelze připustit, aby byl aprobován rozsudek, který správnímu orgánu neumožňuje, aby se jím řídil. Dále připustila, že podklady pro vydání vstupního stanoviska se mohou odlišovat od podkladů posuzovaných v územním řízení. To však v projednávané věci nenastalo. Podklady pro územní řízení se vztahovaly k záměru, který byl dostatečně konkrétně vymezen studií a byl identický co do objemu a členění objektů. Není rovněž pravdou, že se žalobkyně nemohla bránit proti vstupnímu stanovisku. Jelikož bylo vydáno ve formě správního rozhodnutí, měla žalobkyně možnost podat odvolání jako opomenutý účastník řízení. Vstupní stanovisko pak není jedinou skutečností, na které stěžovatelka založila svou argumentaci. Odkázala také na praxi správních orgánů. Stěžovatelka rovněž odmítla poukaz na usnesení ministra kultury ze dne 8. 10. 2019. Označila je za nezákonné mimo jiné proto, že ministr zcela odhlédl od existence vstupního stanoviska. Argumentace žalobkyně je nadto dle stěžovatelky vnitřně rozporná.

[12] Stěžovatelka dále zaslala soudu doplňující vyjádření ke kasační stížnosti. Zdůraznila, že územní řízení již trvá déle než 13 let, přestože všechny rozhodné materiální otázky byly vyřešeny v její prospěch. Spornou zůstala toliko otázka, jak má být procesně zajištěno vydání souhlasného závazného stanoviska na úseku státní památkové péče. V této otázce městský soud poskytl jasný právní názor již v roce 2017. Procesní realizace závěrů uvedených v rozsudku z roku 2017 se však stále oddaluje a stěžovatelka je nucena přihlížet pokračujícímu procesnímu sporu mezi žalovaným a ministerstvem kultury. Je povinností Nejvyššího správního soudu použít všechny dostupné prostředky, aby urychlil prosazení pravomocného rozsudku městského soudu. K porušování práv stěžovatelky dochází zbytečně. Tento stav je nutné napravit zrušením napadeného rozsudku městského soudu, neboť zrušení rozhodnutí žalovaného představovalo nepřiměřený zásah do legitimního očekávání stěžovatelky a založilo nekonečné opakování procesního koloběhu. Ministr

pokračování

kultury totiž po vydání napadeného rozsudku v rozporu s opakovaně vysloveným závazným právním názorem správních soudů usnesením ze dne 8. 10. 2019 zastavil přezkumné řízení ve věci závazného stanoviska. Obrana proti tomuto usnesení nebyla připuštěna. Je tak ještě méně zřejmé, jak by měl žalovaný ve věci dále postupovat. Ačkoliv je ministr kultury pouze dotčeným orgánem, který by měl respektovat pokyny žalovaného, fakticky se jimi necítí být vázán. Městský soud měl v rozsudku udělit jasné pokyny žalovanému i ministru kultury. Je tak zásadní, aby kasační soud vyslovil nepřezkoumatelnost závazného právního názoru městského soudu, který by poté mohl přihlédnout k aktuálnímu zastavení přezkumného řízení, jakožto k okolnosti, která by měla vést k prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. V opačném případě se správní orgány a potažmo též žalobkyně dostanou do obtížně řešitelné situace. Stěžovatelka má za to, že postup stanovený předchozím rozsudkem městského soudu nebyl ve věci naplněn, nicméně žalovaný postupoval správně a zvolil procesní řešení, které odpovídalo legitimnímu očekávání stěžovatelky. Městský soud však aktuálně trvá na formálním naplnění pokynu, aby ministr kultury vydal nové rozhodnutí v přezkumném řízení. Tento procesní požadavek nemůže převážet nad legitimním očekáváním stěžovatelky, byť se opírá o závazný právní názor. K tomu stěžovatelka odkázala na rozsudek ze dne 14. 10. 2015, č. j. 1 Afs 77/2015 - 124, v němž Nejvyšší správní soud připustil, že by legitimní očekávání účastníka řízení mohlo převážet nad aplikací dříve vyslovené správné interpretace. Tyto závěry lze dle stěžovatelky přenést i na dříve vyslovený právní názor.

VII.

[13] K věci se opakovaně vyjádřila také žalobkyně. Zopakovala, že důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí byla nezákonnost stanoviska 3, které nemůže být podkladem územního rozhodnutí. Napadený rozsudek je v tomto zcela jasný. Dále odmítla, že by snad městský soud v předchozím rozsudku uložil vydání kladného závazného stanoviska k záměru stěžovatelky procesně řádným způsobem. Vytčené procesní vady měly bezesporu dopady i na věcnou stránku stanoviska 3. Případná nepřiměřená délka územního řízení pak nemůže založit nárok stěžovatelky na vydání kladného rozhodnutí ve věci. Navíc je jí již od roku 2013 znám negativní postoj dotčeného orgánu památkové péče. Tvrzení stěžovatelky, že věcné námitky žalobkyně byly opakovaně shledány jako nedůvodné, je zavádějící. Nedůvodnými byly shledány pouze ostatní věcné námitky, nikoliv ty, které se týkaly zákonnosti závazného stanoviska. Naopak je to stavební záměr, který byl shledán přípustným pouze jednou. Povinnost stavebního úřadu zajistit si v řízení o odvolání proti územnímu rozhodnutí revizi závazného stanoviska, je-li napadeno, vyplývá z § 149 odst. 7 (dříve odst. 5) správního řádu. Žalobkyně se vyjádřila rovněž k usnesení ministra kultury ze dne 8. 10. 2019, ačkoliv si je vědoma toho, že není předmětem tohoto řízení. Dokresluje však podle ní negativní postoj k umístění záměru. Toto usnesení bylo nadto vydáno v reakci na podnět stěžovatelky ze dne 25. 11. 2013. Nepředstavuje tedy výsledek přezkumného řízení, k jehož iniciaci byl žalovaný vyzván předchozím rozsudkem městského soudu. S ohledem na to není dán důvod pro postup odchylovající se od § 75 odst. 1 s. ř. s.

VIII.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou poukazující na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[17] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že městský soud nezformuloval jasně závazný právní názor, jímž se má žalovaný v dalším řízení řídit. Nevysvětlil totiž obsah pojmu „zvýšená procesní aktivita“, kterou má žalovaný pro získání zákonného závazného stanoviska vyvinout.

[18] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být nicméně vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, či nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. ÚS 989/08, sp. zn. III. ÚS 961/09, a sp. zn. IV. ÚS 919/14).

[19] Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek optikou výše uvedeného a dospěl k závěru, že tento není nepřezkoumatelný. Jak správně uvedla žalobkyně, z napadeného rozsudku je zcela zřejmé, že městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného proto, že se opíralo o stanovisko 3, které však městský soud dřívejším pravomocným rozsudkem č. j. 10 A 136/2014 - 223 označil za nezákonné. Podle městského soudu tedy žalovaný nerespektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím rozsudku. Nedostál totiž své povinnosti vydat rozhodnutí na základě zákonného závazného stanoviska, které bude vydáno k tomu příslušným správním orgánem v rámci správné formy přezkumného

pokračování

řízení. Poukaz městského soudu na to, že žalovaný v tomto směru nevyvinul dostatečnou procesní aktivitu, netvořil samostatný zrušující důvod. Jednalo se o hodnocení dílčího postupu, který přispěl k tomu, že žalovaným vydané rozhodnutí je založeno na nezákonném podkladu. Právě a pouze tato skutečnost však vedla městský soud ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Z napadeného rozsudku lze tedy bezpečně zjistit, jak městský soud rozhodl, a proč takto rozhodl, což jej činí přezkoumatelným ve smyslu výše uvedené judikatury.

[20] Nepřezkoumatelnost nelze spatřovat ani v tom, že městský soud nijak konkrétně nespecifikoval, jak má žalovaný v řízení dále postupovat. Přestože by to v posuzované věci bylo s ohledem na opakované rušení rozhodnutí žalovaného vhodné, nezpůsobuje absence takového „návodu“ nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Nejde totiž o zákonnou náležitost, kterou by byl městský soud povinen do rozsudku zahrnout. Ostatně i odborná literatura, kterou cituje stěžovatelka v kasační stížnosti, výslovně uvádí, že se jedná o fakultativní část rozsudku. Krajský soud podle ní *„může naznačit, a to podle okolností daného případu, jakým způsobem by v dalším řízení měly postupovat správní orgány“* (viz POTĚŠIL, L. ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, komentář k § 78 odst. 5 s. ř. s.). Odkázat lze rovněž na rozsudek ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 87/2015 - 33, v němž zdejší soud uvedl, že: *„Formulace závazného právního názoru se v soudní praxi liší rozsudek od rozsudku: zatímco někdy soud přímo a konkrétně uvede, co má správní orgán v dalším řízení učinit (tj. např. zvážit žalobcovy důkazní návrhy a pro případ, že je neprovede, svůj postup zdůvodnit), jindy se soud (jako krajský soud v tomto případě) omezí na citaci § 78 odst. 5 s. ř. s. Vychází z toho, že právní názory, kterých by měl správní orgán v dalším řízení držet, jsou vyjádřeny výše v odůvodnění, kde se soud vypořádal s jednotlivými námitkami, případně s vadami, které zkoumá z úřední povinnosti. První z uvedených variant je jistě instruktivnější, ne vždy však nutná a účelná. Neformuluje-li soud takto přesně a své pokyny, nelze v tom spatřovat nezákonnost či nepřezkoumatelnost.“* Rušil-li přitom městský soud rozhodnutí žalovaného pro nerespektování dříve vysloveného závazného právního názoru, mohl legitimně vycházet z toho, že další postup v řízení je zřejmý právě z předchozího rozsudku (který se nadto opíral o právní názor podrobně vysvětlený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 69/2015 - 78). Blíže viz strany 7 a 8 rozsudku č. j. 10 A 136/2014 - 223.

[21] Na výše uvedeném nic nemění poukaz stěžovatelky na aktuální postup ministra kultury, který usnesením ze dne 8. 10. 2019 zastavil přezkumné řízení ve věci závazného stanoviska. Nutno zdůraznit, že předmětem přezkumu správních soudů je rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2018. Z pohledu posouzení zákonnosti uvedeného rozhodnutí je tedy uvedené usnesení ministra kultury irelevantní, a to i optikou rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2015, č. j. 1 Afs 77/2015 - 124. Postup správních orgánů po vydání žalobou napadeného rozhodnutí může být s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. předmětem přezkoumání teprve poté, co se stane součástí samostatně přezkoumatelného rozhodnutí. Uvedené platí tím spíše za situace, kdy sporné usnesení ministra kultury bylo vydáno až po vydání nyní napadeného rozsudku městského soudu (a může tedy být do určité míry přímo reakcí na vydání rozsudku) a může se stát podkladem nového, samostatně přezkoumatelného, rozhodnutí žalovaného ve věci.

[22] Námitky spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tudíž nejsou důvodné.

[23] Před vypořádáním věcných námitek Nejvyšší správní soud připomíná, že se věci již opakovaně zabýval, a to v rozsudcích č. j. 4 As 20/2013 - 72 a č. j. 3 As 69/2015 - 78. Reagoval přitom i na stěžejní část kasační argumentace, kterou stěžovatelka uplatňuje v nynějším řízení. Tato je totiž založena na tom, že nezákonnost stanoviska 3 neměla vést ke zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť tato nezákonnost nemohla mít vliv na výsledek řízení. Ani procesně správným postupem by podle stěžovatelky nemohlo s ohledem na konkrétní okolnosti dojít k tomu, že by bylo vydáno takové závazné stanovisko, které by bylo v souladu se zákonem a které by zároveň vyhodnotilo umístění stavebního záměru z hlediska zájmů státní památkové péče za nepřípustné. Za klíčovou okolnost, která brání vydání negativního závazného stanoviska, stěžovatelka považuje existenci vstupního stanoviska. Obsáhle přitom odkazuje na zásadu právní jistoty a legitimního očekávání, praxi dotčených správních orgánů a rovněž na překážku věci pravomocně rozhodnuté. Celá kasační argumentace stěžovatelky tedy v podstatě stojí na vyřešení otázky závaznosti vstupního stanoviska.

[24] V obecné rovině lze přisvědčit tomu, že procesní pochybení správních orgánů není samo o sobě důvodem ke zrušení napadených rozhodnutí. Musí se jednat o takovou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (mohla se tedy projevit přímo na obsahu samotného finálního žalovaného rozhodnutí). Právě o takovou situaci se však v posuzovaném případě jedná. Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 4 As 20/2013 - 72 zjevně nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že by byl v důsledku existence vstupního stanoviska předurčen obsah závazného stanoviska v územním řízení. Ostatně, pokud by shledal její názor o závaznosti závěrů vstupního stanoviska správným, nemusel se zabývat formou přezkumného řízení, neboť v takovém případě by jakékoliv přezkumné řízení nemohlo vést k závěrům odlišným od vstupního stanoviska. Nic takového však z rozsudku č. j. 4 As 20/2013 - 72 neplyne. Naopak. K závaznosti vstupního stanoviska soud uvedl, že *„není možné dovozovat, že by při vydávání závazného stanoviska ze dne 22. 6. 2007 byl MHMP OKP [zde označeno jako stanovisko MHMP OKP], který závazné stanovisko vydal, vázán svým dříve vydaným závazným stanoviskem ze dne 14. 9. 2006 [zde označeno jako vstupní stanovisko] do té míry, že by nemohlo být nově vydané závazné stanovisko jiné, např. s určením jiných podmínek pro realizaci záměru. Nelze totiž vyloučit, že závazné stanovisko ze dne 14. 9. 2006 bylo vydáno na základě odlišných podkladů než stanovisko ze dne 22. 6. 2007. Tomu by nasvědčovaly skutečnosti uváděné v podání žalobců ze dne 6. 5. 2013, ve kterém žalobci uvedli, že starší závazné stanovisko bylo vydáno pouze ke studii předmětné stavby. Dále ani z odůvodnění závazného stanoviska ze dne 22. 6. 2007 nelze dovodit, že by MHMP OKP byl při jeho vydávání vázán svým závazným stanoviskem ze dne 14. 9. 2006. MHMP OKP pouze v odůvodnění novějšího závazného stanoviska uvedl, že předchozí závazné stanovisko vydané formou rozhodnutí »respektoval«, tedy že neshledal důvod se od něj odchýlit. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak není možné dovodit, že by v případě uplatnění postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu nemohlo být závazné stanovisko ze dne 22. 6. 2007 změněno správním orgánem nadřízeným MHMP OKP. Takový výklad by byl též v rozporu s principy přezkoumávání správního rozhodnutí v odvolacím řízení, jak byly vyloženy shora. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko je závazné i pro odvolací správní orgán, bylo by pak přezkoumávání rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem*

pokračování

v odvolacím řízení velmi omezeno. V podstatě by takový výklad vedl k tomu, že by námitky odvolatelů směřující proti obsahu závazného stanoviska, jemuž předcházelo další závazné stanovisko dotčeného orgánu, byly předem odsouzeny k neúspěchu, aniž by se s nimi vypořádal správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Takový výklad tedy považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelný“ (důraz přidán).

[25] Citované závěry pak potvrdil soud nepřímo i v rozsudku č. j. 3 As 69/2015 - 78. Zde uvedl: „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 [vstupní stanovisko]. 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 přihlédnout, 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“ (důraz přidán). Nejvyšší správní soud tedy v předchozích rozsudcích dospěl k závěru, že vstupní stanovisko nijak nevylučuje, aby nadřízený správní orgán dotčeného orgánu (ministerstvo kultury, resp. ministr) vydal další závazné stanovisko, které by dospělo k jiným závěrům. Ke vstupnímu stanovisku je vždy třeba přihlédnout, ale v žádném případě bez dalšího nevylučuje jiné závěry stanovisek navazujících.

[26] V nyní posuzovaném případě MHMP OKP vydal k žádosti právního předchůdce stěžovatelky vstupní stanovisko podle § 14 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči, a to na základě studie stavebního záměru. Vstupní stanovisko bylo vydáno ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu. Žadatel vydáním vstupního stanoviska sledoval toliko předběžné posouzení přípustnosti stavebního záměru z hlediska zájmů státní památkové péče. Vstupní stanovisko, které shledalo záměr přípustným za stanovených podmínek, tedy nebylo podkladem dalšího rozhodnutí (resp. úkonem učiněným pro řízení vedené stavebním úřadem), ale samo o sobě cílem a výsledkem daného správního řízení. Jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, ve srovnání se závaznými stanovisky vydanými podle § 149 správního řádu se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jedná se nicméně stále o závazné stanovisko.

[27] Naproti tomu v územním řízení vydal MHMP OKP v pozici dotčeného orgánu své stanovisko podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona jako závazné stanovisko dle § 149 odst. 1 správního řádu pro účely územního řízení. V souladu s uvedenými ustanoveními se nejedná o samostatné rozhodnutí ve správním řízení a jeho obsah je závazný pro

výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (v územním řízení). S ohledem na obsah odvolacích námitek podal žalovaný podle § 149 odst. 4 (nyní odst. 7) správního řádu žádost o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Ministerstvo kultury jako nadřízený správní orgán MHMP OKP pak vydalo stanovisko 2, jímž stanovisko MHMP OKP změnilo. Stanovisko MHMP OKP bylo možné dále zrušit nebo změnit pouze v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu. Jak plyne z rozsudku č. j. 3 As 69/2015 - 78, v posuzované věci je k jeho vedení funkčně příslušný ministr kultury.

[28] Z hlediska vázanosti správního orgánu předchozím rozhodnutím je dále relevantní otázka podkladů, na základě kterých byla jednotlivá stanoviska vydána. Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uvedla, že žádost o vydání vstupního stanoviska byla podána na základě studie stavebního záměru s tím, že následně „[n]a základě Závazného stanoviska MHMP OKP ze dne 14. 9. 2006 vypracoval právní předchůdce stěžovatelky projektovou dokumentaci pro územní řízení, kterou v rozpracovanosti projednala s odbornou organizací státní památkové péče (NPÚ HMP) dle § 14 odst. 7 zákona č. 20/1987 Sb., která ve svém vyjádření č.j. NPÚ-311/3126/2007 ze dne 14. 5. 2007 konstatovala, že záměr je realizovatelný za podmínek zpracování fotografické dokumentace a zaměření stávajícího objektu, jehož demolice předchází realizaci stavby, a předložení dalšího stupně projektové dokumentace ke konzultaci a posouzení. V odůvodnění uvedla, že při dodržení uvedených podmínek shledala Záměr v souladu s platným režimem památkové ochrany dle vyhlášky č. 10/1993 Sb. HMP a že předložená dokumentace vychází ze závěrů počátečních konzultací a z podmínek předchozího odborného vyjádření NPÚ HMP ze dne 3. 8. 2006, č.j. 5338/2006, a respektuje pravomocné rozhodnutí MHMP OKP ze dne 14. 9. 2006, č.j. 125721/2006.“ Právě tuto projektovou dokumentaci pak posoudil MHMP OKP a na jejím základě vydal své stanovisko v územním řízení. Z čistě formálního hlediska lze konstatovat, že vstupní stanovisko a další závazná stanoviska nebyla vydána na základě jednoho a téhož podkladu. V tomto ohledu je naplněna teoretická premisa stanovená v rozsudku č. j. 4 As 20/2013 - 72, neboť již v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze vyloučit, že závazná stanoviska byla vydána na základě různých podkladů. K samotnému obsahu podkladů a jejich totožnosti či rozdílnosti se však nevyjádřil, neboť tato otázka nebyla v dané situaci předmětem posouzení. Stejně tak je tomu také nyní, kdy napadené rozhodnutí trpí takovými vadami (jeho podkladem bylo nezákonné stanovisko 3), že není možné věnovat se otázce obsahové shody použitých podkladů. Lze pouze konstatovat, že z formálního hlediska nebylo vstupní stanovisko vydáno na základě totožných podkladů jako stanovisko MHMP OKP, když v případě stanoviska MHMP OKP byla již posuzována projektová dokumentace, která byla ve srovnání s původní studií ve vyšším stupni rozpracování. Jednotlivé podklady pak byly postupem podle § 149 odst. 4 (nyní 7) a odst. 5 (nyní 8) správního řádu nadto posuzovány odlišnými správními orgány.

[29] Právě uvedené skutečnosti je nutné považovat za rozhodné. Jednotlivá stanoviska byla vydána v různých řízeních, rozličnými správními orgány (v různých stupních), přičemž ve smyslu opakovaně zmiňovaného rozsudku č. j. 4 As 20/2013 - 72 nelze vyloučit, že se tak stalo také na základě rozličných podkladů. Vstupní stanovisko přitom nebylo podkladem žádného navazujícího rozhodnutí, ale bylo samo o sobě rozhodnutím vydaným v konkrétním správním řízení s vymezeným předmětem. S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit se stěžovatelkou, která se snaží tvrdit, že za daného stavu věci již

pokračování

mohou být v územním řízení vydána pouze kladná stanoviska připouštějící realizaci záměru z hlediska zájmů státní památkové péče. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku č. j. 4 As 20/2013 - 72, takový výklad by zásadním způsobem vylučoval řádný přezkum závazných stanovisek.

[30] Je rovněž nutné zdůraznit, že přímo stavební zákon v § 4 odst. 4 (dříve odst. 3) připouští, že závěry postupně vydávaných závazných stanovisek mohou být za určitých okolností rozdílné, aniž by se jednalo o přezkum závazného stanoviska. Konkrétně § 4 odst. 4 stavebního zákona stanoví: *Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti porízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.* K citovanému ustanovení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, následovně: *„Toto ustanovení zakotvuje princip návaznosti závazných stanovisek. To znamená, že o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stadiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky. Kromě toho mohou dotčené orgány v rámci zásady legality svých závazných stanovisek uplatňovat je pouze v rozsahu své působnosti a v mezích příslušného zákona. Kontinuita závazných stanovisek pak znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět (blíže viz Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kolektiv: Stavební zákon, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 224).“* Je tedy zřejmé, že pokud existuje možnost rozdílného závěru v případě navazujících stanovisek, tím spíše musí být dána v případě přezkumu jednotlivých stanovisek.

[31] Posledně citovaný rozsudek sice klade důraz na zásadu legitimního očekávání a právní jistoty, nicméně stejně tak z něj plyne, že závazná stanoviska nelze považovat bez dalšího za neměnná. V nynější věci však není předmětem posouzení, zda dotčené orgány legitimně změnily dřívější závazné stanovisko. Do tohoto stádia se věc doposud nedostala. Předmětem posouzení je totiž situace, kdy žalovaný vydal rozhodnutí na základě stanoviska 3, které již bylo pravomocně označeno za nezákonné. Stěžovatelka se v podstatě domáhá toho, aby bylo toto nezákonné stanovisko 3 fakticky nahrazeno úvahou soudu v tom směru, že požadované závazné stanovisko v zákonné podobě musí za všech okolností směřovat k prohlášení záměru za přípustný z hlediska zájmů památkové péče. Z výše uvedeného však vyplývá, že stěžovatelkou požadovaný závěr není možné bez dalšího učinit. Samotná přípustnost stavebního záměru z hlediska státní památkové péče dosud nebyla soudy řešena a není v žádném případě tak jednoznačná, jak se snaží tvrdit stěžovatelka.

[32] Uvedeným závěrům pak odpovídá také ustálená správní praxe, na kterou odkazuje stěžovatelka. Ta prakticky kopíruje závěry výše citovaného rozsudku č. j. 2 As 40/2013 -

32. Nevyplývá z ní však, že by nové závazné stanovisko v posuzované věci nemohlo být odlišné od dřívější závazných stanovisek. Pouze vymezuje, za jakých podmínek se tak může stát a jaký význam mají předchozí stanoviska.

[33] Na výše uvedených závěrech ničeho nemění překážka věci pravomocně rozhodnuté. Jak bylo nastíněno výše, právní úprava umožňuje postupné vydání vícero stanovisek. To ostatně tvrdí sama stěžovatelka s odkazem na § 14 odst. 3 a 7 zákona o státní památkové péči. Vstupní stanovisko přitom nebylo vydáno v územním řízení a není ani podkladem žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. V souladu se závěry rozsudku č. j. 2 As 40/2013 - 32 lze konstatovat, že v určitých otázkách mohlo založit legitimní očekávání na straně stěžovatelky, avšak pouze do té míry, že je v případném dalším stanovisku nutné se s jeho závěry dostatečně vypořádat. Nikoliv však v tom smyslu, že by jeho závěry byly do budoucna absolutně neměnné. Stěžovatelce tedy lze přisvědčit, že při vydávání dalších stanovisek je nutné ke vstupnímu stanovisku přihlédnout a vypořádat se řádně s tím, jaké důvody vedou k věcné změně jeho závěru, a to i s ohledem na dobrou víru a legitimní očekávání adresáta rozhodnutí ve věcnou správnost předchozího stanoviska. To však automaticky nevylučuje, že bude vydáno stanovisko s opačným závěrem.

[34] Otázka, zda žalobkyně mohla či nemohla uplatnit řádné opravné prostředky vůči vstupnímu stanovisku, je vzhledem k výše uvedenému irelevantní, neboť tato skutečnost nic nemění na tom, že ve věci stále může být vydáno stanovisko s opačným závěrem.

[35] K problematice legitimního očekávání stěžovatelky a její dobré víry považuje Nejvyšší správní soud za vhodné upozornit na to, že stěžovatelka je právním nástupcem původního stavebníka. Jak přitom vyplývá z rozsudku ze dne 22. 8. 2012, č. j. 10 Ca 180/2009 - 132, stěžovatelka nabyla vlastnictví k pozemkům, na kterých má být stavba umístěna, až v průběhu tohoto soudního řízení. Musela si tedy být vědoma toho, že otázka umístění stavby je z hlediska památkové ochrany předmětem sporu. Přestože tato skutečnost není nikterak rozhodná pro posouzení věci, nelze ji nezmínit za situace, kdy se stěžovatelka opakovaně dovolává svého legitimního očekávání.

[36] K argumentaci stěžovatelky, že je nepřiměřenou délkou řízení zasahováno do jejích ústavních práv, a to za situace, kdy sporný problém má pouze procesní charakter a žádná z věcných námitek žalobkyně nebyla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Přestože lze délku řízení považovat zcela zjevně za nepřiměřenou, nelze tuto skutečnost napravit zrušením napadeného rozsudku, když pro takový postup nejsou splněny důvody, a rozsudek je zákonný a přezkoumatelný. Nelze přehlížet, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno na základě stanoviska 3, které správní soudy (včetně zdejšího) vyhodnotily jako nezákonné. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že žalovaný ve věci zvolil správný procesní postup. Rozhodnutí založené na nezákonném stanovisku nemůže obstát. Dále nelze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že předchozím rozsudkem městského soudu byly veškeré věcné námitky žalobkyně označeny jako nedůvodné. Takový závěr z rozsudku č. j. 10 A 136/2014 - 223 v žádném případě nevyplývá. Jak bylo uvedeno výše, nelze jednoznačně stanovit, že by ve věci muselo být vydáno pouze kladné stanovisko. Není tedy možné bez dalšího konstatovat, že by bezdůvodně docházelo k porušování práv

pokračování

stěžovatelky, respektive v současnosti nelze vůbec konstatovat porušování jejích práv z hlediska sporné otázky. To bude možné posoudit pouze na základě zákonných podkladů.

[37] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[38] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se s ohledem na nastalou procesní nepřehlednost podrobněji k dalšímu postupu ve věci. Jak bylo uvedeno výše, podstatné je především to, že městský soud pravomocně shledal stanovisko 3 nezákonným. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 - 44, je z toho třeba dovodit, že *„tyto podkladové úkony se stanou již v důsledku vysloveného právního názoru soudu nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení. (...) Pokud proto soud rozsudkem vysloví v rámci závazného právního názoru nezákonnost podkladového úkonu, pak pokud půjde o rozhodnutí či usnesení, pomine u nich překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 spr. ř. a správní orgán může (respektive podle okolností musí) vydat nový podkladový úkon, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu.“* V rozsudku ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 As 290/2016 - 59, Nejvyšší správní soud zopakoval, že vysloví-li správní soud nezákonnost podkladového aktu (zde stanoviska 3), má to za následek, že: *„Tyto podkladové úkony se již v důsledku vysloveného právního názoru soudu stanou nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení.“* Ve smyslu citované judikatury je tedy stanovisko 3 nejen nezákonné, ale především neúčinné. Stanovisko 3 tudíž nemůže vyvolávat žádné právní účinky. Není však (a ani dříve nebylo) nutné, aby ministr kultury prohlásil stanovisko 3 za nicotné. V územním řízení postačí dále postupovat bez přihlídnutí ke stanovisku 3. Územní řízení se tím vrací do fáze před vydáním stanoviska 3, a nachází se prakticky ve stejné situaci, jako po předchozím rozsudku městského soudu č. j. 10 A 136/2014 - 223. Bude proto na žalovaném, aby se obrátil s odpovídajícím podnětem na ministerstvo kultury. Cílem tohoto podnětu nebude vyslovení nicotnosti stanoviska 3 (neboť to je „pouze“ neúčinné), ale provedení přezkumu stanoviska 2, a to zákonem stanoveným způsobem. To znamená, že je nezbytné, aby v přezkumném řízení vedeném podle § 149 odst. 8 správního řádu rozhodl nejen věcně, ale také funkčně příslušný správní orgán, a to ministr kultury. Ministerstvo kultury tedy předá podnět k rozhodnutí ministrovi kultury, který věc meritorně posoudí. Žádný jiný postup ze strany nadřízeného dotčeného orgánu není přípustný. Vzhledem k tomu, že zrušujícím rozsudkem městského soudu bylo řízení vráceno do popsané fáze, je nutné podnět považovat za včasný a nelze jej žádným způsobem odložit s ohledem na plynutí lhůt. Naopak bude na ministrovi kultury, aby se jím věcně zabýval a řádně o něm rozhodl. Právě toto rozhodnutí pak bude stěžejní pro výsledek územního řízení - vyplýne z něj, jaký závěr (přípustnost či nepřípustnost záměru z hlediska památkové ochrany) je závazný pro výrokovou část rozhodnutí žalovaného.

[39] Při přezkumu závazných stanovisek je přitom nutné v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 40/2013 - 32 zohlednit dřívější pravomocná stanoviska, tedy vstupní stanovisko, a to s ohledem na zásadu legitimního očekávání. V případě, že ministr kultury dojde k opačnému závěru než MHMP OKP ve vstupním stanovisku (shledá záměr nepřípustným), je nutné vysvětlit, na základě jakých skutečností

se tak stalo, tedy jaké významné rozdíly jsou obsaženy v jednotlivých podkladech, především v projektové dokumentaci, ve srovnání s původní studií, případně k jaké jiné významné změně okolností ve věci došlo. S ohledem na zásadu právní jistoty a legitimního očekávání není možné, aby došlo ke změně stanoviska, navíc takto zásadním způsobem, kdy je vysloven opačný závěr, aniž by takový postup byl řádně odůvodněn. Je nutné zdůraznit, že relevantním důvodem může být např. obsahová změna v podkladech. Skutečnost, že v případě podkladů pro vydání vstupního stanoviska se jednalo o studii záměru, a v případě dalších stanovisek o projektovou dokumentaci, je však sama o sobě irelevantní. Podstatné je, zda mezi jednotlivými stupni dokumentace došlo k takové změně parametrů stavebního záměru, která by odůvodňovala změnu konečného stanoviska. V případě konstatování nepřipustnosti dříve přípustného stavebního záměru je tedy nutné přistoupit k důslednému odůvodnění stanoviska. Jiný postup by představoval libovůli správních orgánů, neboť by fakticky nastala situace, kdy byl stavitel srozuměn s tím, za jakých podmínek je jeho stavební záměr přípustný, a následně by mu i při dodržení těchto podmínek nebylo umožněno tento záměr realizovat. Nelze rovněž přehlížet, že stavební záměr je dlouhodobým předmětem sporu mezi účastníky správního řízení. S ohledem na délku trvání řízení je proto nutné věnovat věci maximální úsilí a zajistit vydání konečného podkladu, který již umožní materiální přezkum věci. Dále je žádoucí, aby byly vypořádány jednotlivé podklady poskytnuté Národním památkovým ústavem, na základě kterých byla jednotlivá stanoviska (tj. vstupní stanovisko, stanovisko MHMP OKP, stanovisko 2 a případné nové stanovisko ministra) vydána, aby nenastala situace, kdy jednou je stavební záměr v určitých parametrech hodnocen jako přípustný, a následně, aniž by se tyto parametry změnily, hodnocen jako nepřipustný. K nutnosti důsledně odůvodnit případnou změnu závěrů v otázce památkové ochrany lze odkázat na rozsudek ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, ve kterém zdejší soud uvedl, že ze znění § 4 odst. 4 stavebního zákona „jakož i ze základních zásad činnosti správních orgánů vyplývá princip kontinuity závazných stanovisek a s tím související povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li správní orgán zcela své předchozí stanovisko (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32).“ Odkázat lze rovněž na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45, ze kterého vyplývá, že případná změna závěrů oproti dřívějšímu závaznému stanovisku musí být důsledně odůvodněna, a to zejména za situace, kdy účastník řízení výslovně námitku existence takového stanoviska uplatní. Absence odpovídajícího odůvodnění totiž vede k nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska, a v důsledku pak také rozhodnutí, které je na základě takového stanoviska vydáno (srovnej body [29] až [31] uvedeného rozsudku).

[40] S ohledem na výše uvedené pak bude na žalovaném, aby odpovídajícím způsobem formuloval svůj podnět ministerstvu ve smyslu nynějšího rozsudku. Žalovaný tedy v podnětu shrne, jaké důvody a jaké podklady vedly k závěrům uvedeným ve stanovisku MHMP OKP, tyto případně konfrontuje se stanoviskem 2, a bude požadovat, aby bylo řádně zdůvodněno, k jakým změnám od vydání vstupního stanoviska došlo, je-li nově nutné považovat stavební záměr za nepřipustný, svědčily-li původní podklady a relevantní vyjádření Národního památkového ústavu o opaku.

[41] Co se týče stanoviska 4, je nutné uvést, že toto stanovisko se nestalo podkladem žádného rozhodnutí, tím méně napadeného rozhodnutí, a nelze k němu nyní přihlížet.

pokračování

Nadto se jedná o stanovisko, které je ve své podstatě duplicitní ke stanovisku 2. Obě uvedená stanoviska jsou reakcí na žádost žalovaného o přezkum stanoviska MHMP OKP a obě vydalo ministerstvo kultury.

[42] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (osoba zúčastněná na řízení I) nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly; ostatně o náhradu nákladů ani nežádal. Zamítnutí kasační stížnosti je procesním úspěchem žalobkyně, jíž proto svědčí právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti stěžovateli, která řízení o kasační stížnosti vyvolala, avšak neměla v něm procesní úspěch (rozsudek ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 228/2019 - 66). Tyto náklady se skládají z odměny zástupkyně žalobkyně, která je advokátkou, za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 ve spojení s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, v částce 3 100 Kč, výdajů zástupkyně žalobkyně nahrazované paušálně v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v částce 300 Kč za tento úkon právní služby a náhrady odvodu daně z přidané hodnoty ve výši 21 % z nahrazované odměny a hotových výdajů, tj. v částce 714 Kč. Celkem tedy odměna činí 4 114 Kč. S ohledem na povahu věci a obsah spisu soud neshledal důvod k přiznání odměny za další úkony. Uvedenou částku uhradí osoba zúčastněná na řízení I) žalobkyni do patnácti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně.

[43] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení II), III) a IV) vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení žádná z uvedených osob zúčastněných na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné další důvody hodné zvláštního zřetele, které by právo na náhradu nákladů odůvodňovaly.

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

V Brně dne 30. září 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu