



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **ZIP o.p.s.**, se sídlem Tomanova 3 - 5, Plzeň, zast. Mgr. Jiřím Pražákem, advokátem se sídlem Havlíčkova 218, Rokycany, proti žalované: **Akademie věd České republiky**, se sídlem Národní 1009/3, Praha, zast. Mgr. Petrou Krtkovou, advokátkou se sídlem Kolínská 13, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2021, č. j. 18 A 69/2021 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované – ten stěžovatelka spatřovala v omezování své územní působnosti prostřednictvím dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů ve smyslu § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“).

[2] Stěžovatelka – soukromoprávní instituce se statutem obecně prospěšné společnosti – je na základě povolení Ministerstva kultury oprávněna k provádění archeologických

výzkumů a v současné době má se žalovanou uzavřenu Dohodu o rozsahu a podmínkách archeologických výzkumů ze dne 9. 7. 2013, ve znění dodatku č. 1 ze dne 23. 2. 2018 (dále též „Dohoda“), dle které platí: *„ZIP je oprávněna provádět archeologické výzkumy výhradně na správním území Plzeňského, Karlovarského, Jihočeského kraje a v Praze“* (čl. 3. 3.). Toto omezení územní působnosti stanovené Dohodou považovala stěžovatelka za trvalý nezákonný zásah, kterým je přímo zkrácena na svých právech provádět archeologický výzkum (omezení znamená zákaz vykonávat výzkum na více než 70 % území České republiky). Stěžovatelka proto podala dne 27. 7. 2021 k městskému soudu zásahovou žalobu podle § 82 násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] V žalobě stěžovatelka poukázala mj. na to, že se snažila domoci nápravy jednáním se žalovanou naposledy dne 7. 1. 2021, kdy jí zaslala návrh dodatku č. 2 Dohody, kterým by byl změněn shora citovaný čl. 3. 3. tak, že stěžovatelka *„je oprávněna provádět archeologické výzkumy na území celé České republiky“*. Přípisem ze dne 29. 1. 2021 však žalovaná stěžovatelce sdělila, že k uzavření dodatku č. 2 neshledala důvody. Dále se stěžovatelka snažila iniciovat přezkoumání souladu části Dohody s právními předpisy podle § 165 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), avšak vyrozuměním Ministerstva kultury ze dne 30. 3. 2021 byla informována o odložení svého podnětu.

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Městský soud stěžovatelkou podanou žalobu odmítl jako nepřípustný návrh podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. V odůvodnění vyšel z toho, že dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů uzavřená podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je svou povahou a charakterem veřejnoprávní smlouvou subordinační dle § 161 správního řádu. Současně městský soud zdůraznil, že dle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu je k rozhodování sporů z takové smlouvy příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je smluvní stranou; tím je v daném případě Ministerstvo kultury, které vydává autoritativní rozhodnutí v případě sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 169 ve spojení § 141 správního řádu. Spor může iniciovat pro svou ochranu ta ze smluvních stran, která nesouhlasí s postupem druhé strany.

[5] Podle městského soudu je zjevné, že spor mezi stěžovatelkou a žalovanou vyplývající z nesouhlasu stěžovatelky s ustanovením čl. 3.3 Dohody je sporem z veřejnoprávní smlouvy, přičemž stěžovatelka dosud nepodala návrh na zahájení sporného řízení ve smyslu shora uvedeného, v němž by o jejím návrhu rozhodovalo Ministerstvo kultury. Stěžovatelka tedy nevyužila jiné právní prostředky ochrany, které jí jsou pro tento případ k dispozici, jak vyžaduje § 85 s. ř. s. Na uvedeném závěru nic nemění ani okolnost, že stěžovatelka podala podnět k provedení přezkumného řízení podle § 165 správního řádu, neboť to k vyřešení sporu mezi účastníky zjevně nevedlo.

[6] Podle městského soudu je nutno respektovat zásadu subsidiarity zásahové žaloby, která představuje jakousi „záchrannou síť“ pro případy, kdy žalobce nemá jinou možnost ochrany svých veřejných subjektivních práv. Stěžovatelka takovou možnost má, což byl důvod, pro který městský soud její zásahovou žalobu odmítl s tím, že nejprve musí

pokračování

iniciovat sporné řízení podle § 141 správního řádu, v němž by o jejím návrhu rozhodovalo Ministerstvo kultury jako správní orgán podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Proti rozhodnutí vydanému v takovém řízení pak stěžovatelka může brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalované, replika a další vyjádření

[7] Stěžovatelka napadla rozhodnutí městského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhla, aby Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Podle názoru stěžovatelky je odmítnutí její zásahové žaloby nezákonné, neboť v dané věci jiné prostředky ochrany podle § 85 s. ř. s. vyčerpala a nesouhlasí s tím, že by měla iniciovat sporné řízení podle § 141 správního řádu; toto ustanovení na její případ nedopadá, protože předmětem žaloby není spor z veřejnoprávní smlouvy.

[8] Stěžovatelka připomněla, že ve své žalobě namítala nedostatek pravomoci žalované omezovat územní působnost stěžovatelky, event. libovůli při výkonu takové pravomoci, pokud by městský soud dospěl k závěru, že jí žalovaná disponuje. Podstatou věci je tedy spor o platnost části veřejnoprávní smlouvy, přičemž z výkladu § 141 správního řádu, dostupných komentářů ani judikatury není zřejmé, že by uvedené ustanovení na takovou věc dopadalo. Předmětem sporu podle § 141 správního řádu může být námitka porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlas s jejím výkladem nebo neplnění smlouvy samotné. Ničeho takového se ovšem stěžovatelka nedomáhala, navíc je přesvědčena, že využila jiné prostředky ochrany, neboť v souladu s § 165 správního řádu podala podnět k přezkumnému řízení. Ministerstvo kultury toto řízení nezažájilo, současně však meritorně posoudilo námitky stěžovatelky stran platnosti Dohody a shledalo je nedůvodnými. V takovém případě se jeví jako zcela bezúčelné, aby stěžovatelka zahajovala sporné řízení podle § 141 správního řádu, jak konstatoval městský soud, když názor žalované i Ministerstva kultury je jednoznačně dán.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že základem sporu je spor o platnost části veřejnoprávní smlouvy, a sice čl. 3. 3. Dohody uzavřené mezi stěžovatelkou a žalovanou. Jedná se tedy o spor mající původ v již uzavřené veřejnoprávní smlouvě a jako takový by měl být řešen ve sporném řízení podle § 141 správního řádu. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka toto řízení nezažájila, nevyužila jiné právní prostředky ochrany a městskému soudu nezbylo, než její žalobu odmítnout. Na závěr žalovaná připomněla, že stěžovatelka vlastně rozporuje výsledek sporného řízení z roku 2013, které vyústilo ve smírné řešení právě v podobě Dohody, vč. jejího čl. 3. 3., který se od té doby nezměnil. Vznesená otázka ohledně územního omezení provádění archeologických výzkumů tak mohla být vyřešena již v roce 2013 namísto vyvolání nového sporu. Na základě toho žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti s tím, že by jí měla být přiznána náhrada nákladů řízení.

[10] V replice stěžovatelka poznamenala, že předmětem sporného řízení ukončeného v roce 2013 byl spor o platnost výpovědi z roku 2010, kterou byla ze strany žalované vypovězena předchozí dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. Jednalo se tedy o „spor z veřejnoprávní smlouvy“, nikoliv „spor o platnost její

části“. Tento spor byl sice formálně ukončen smírem v podobě zpětvzetí uvedené výpovědi za současného uzavření nové dohody; materiálně se však jednalo o situaci popsanou v čl. II. podané žaloby – zde se stěžovatelka snažila vysvětlit, že z povahy věci jde o dohodu adhezní, jejíž obsah a vzájemná práva jsou určovány jednostranně žalovanou a případný nesouhlas s omezením územní působnosti by vedl k odmítnutí uzavření dohody jako celku a nemožnosti stěžovatelky vůbec vykonávat vlastní předmět činnosti.

[11] V reakci na uvedené zaslala žalovaná další vyjádření, dle něhož je nad rámec tohoto řízení rozebírat jednotlivé námitky z předchozího sporného řízení, které skončilo smírem. Současně poznamenala, že pro stěžovatelku je provádění archeologických výzkumů především ekonomickým zájmem, zatímco žalovaná je garantem kvality archeologické péče, kterou koordinuje na území celé České republiky a zohledňuje též výzkumné a vědecké hledisko.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstatou věci je otázka soudní ochrany stěžovatelky, jejíž zásahovou žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s. městský soud odmítl bez věcného projednání s poukazem na to, že stěžovatelka má nejprve iniciovat sporné řízení (§ 141 správního řádu), neboť jde v jejím případě o spor z veřejnoprávní smlouvy. Tento spor je v první řadě příslušné řešit Ministerstvo kultury [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu] a proti konečnému rozhodnutí v této věci pak bude stěžovatelka aktivně procesně legitimovaná k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem městského soudu souzní, považuje ho za správný a zdůrazňuje, že soudní ochrana stěžovatelky zůstává zachována, pouze v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví nastupuje až poté, co její spor bude autoritativně rozhodnut v rámci samotné veřejné správy. Ve vazbě na kasační námitky a argumentaci obsaženou v navazujících podáních je přitom vhodné alespoň stručně – s odkazem na obsah správního spisu – připomenout historii stěžovatelky, jakož i jí uzavírané dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů ve smyslu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, který zní:

„Ministerstvo kultury může na žádost v odůvodněných případech po dohodě s Akademií věd České republiky povolit provádění archeologických výzkumů vysokým školám, pokud je provádějí při plnění svých vědeckých nebo pedagogických úkolů, muzeím nebo jiným organizacím, popřípadě fyzické osobě, které mají pro odborné provádění archeologických výzkumů potřebné předpoklady (dále jen „oprávněná organizace“). Oprávněná organizace

pokračování

uzavírá s Akademií věd České republiky dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů.“

[16] Stěžovatelka byla založena občanským sdružením ARCHAIA již v roce 2001, a to jako jedna ze tří obecně prospěšných společností (spolu se společnostmi ARCHAIA Praha o.p.s. a ARCHAIA Brno o.p.s.), které vznikly ze stávajících regionálních pracovišť uvedeného občanského sdružení. Rozhodnutím Ministerstva kultury ze dne 28. 5. 2001, č. j. 3573/3/2001 – OPP/P, bylo stěžovatelce vydáno povolení k provádění archeologických výzkumů, v jehož odůvodnění je uvedeno, že stěžovatelka (jako oprávněná organizace) *„uzavře ve smyslu ustanovení § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s Akademií věd České republiky“*.

[17] Tato dohoda byla uzavřena dne 26. 6. 2001 s tím, že dle jejího čl. I. 2.: *„ZIP o.p.s. je oprávněn provádět archeologické výzkumy na území Plzeňského a Karlovarského kraje“*. V návaznosti na žádost stěžovatelky o aktualizaci dohody pak byla dne 27. 10. 2006 uzavřena nová dohoda, jejíž čl. I. 2. stanovil: *„ZIP, o.p.s. je oprávněn provádět archeologické výzkumy na území krajů Plzeňského, Karlovarského, Budějovického, Pardubického, Hradeckého, Libereckého, Ústeckého, Středočeského a Hlavního města Prahy.“* V roce 2010 byla tato dohoda ze strany žalované vypovězena s odkazem na její porušování stěžovatelkou; ta se proti výpovědi dohody bránila (mj. i soudní cestou) a spor byl nakonec ukončen až rozhodnutím Ministerstva kultury ze dne 27. 8. 2013, č. j. MK 34466/2013 OPP, kterým byl podle § 141 odst. 8 správního řádu schválen smír mezi oběma stranami – a to ve formě nové dohody ze dne 9. 7. 2013, dle níž byl předchozí územní rozsah výzkumu v čl. 3. 3. zredukován takto: *„ZIP je oprávněna provádět archeologické výzkumy výhradně na správním území Plzeňského, Karlovarského, Jihočeského kraje a v Praze“*; podle čl. 4. 1. byla doba platnosti dohody stanovena na 5 let, přičemž dodatkem č. 1 ze dne 23. 2. 2018 byla prodloužena doba platnosti do dne 9. 7. 2023.

[18] Z uvedeného je patrné, že stěžovatelka zákonem předvídanou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů uzavřela se žalovanou celkem třikrát, naposledy v roce 2013 na dobu 5 let, přičemž tato doba byla v roce 2018 prodloužena o dalších 5 let. Pokud jde o územní rozsah výzkumu (čl. 3. 3. Dohody), ten zůstal od roku 2013 nezměněn, jak ve vyjádření ke kasační stížnosti zmínila i žalovaná. Na druhé straně je zde ovšem zjevná snaha stěžovatelky o změnu tohoto územního omezení v Dohodě, resp. o jeho úplné zrušení. K tomu stěžovatelka přípisem ze dne 7. 1. 2021 učinila konkrétní nabídku žalované a zaslala jí návrh dodatku č. 2 Dohody, dle kterého by zněl čl. 3. 3 takto: *„ZIP je oprávněna provádět archeologické výzkumy na území celé České republiky.“* Tento návrh žalovaná neakceptovala, což stěžovatelce sdělila přípisem ze dne 29. 1. 2021, č. j. AVCR 566/2021/SOV III.

[19] Stěžovatelka podala podnět ze dne 20. 1. 2021 k přezkoumání souladu Dohody (čl. 3. 3.) s právními předpisy. Ministerstvo kultury přezkumné řízení podle § 165 správního řádu nezahájilo a podnět stěžovatelky odložilo – viz vyrozumění ze dne 30. 3. 2021, č. j. MK 20280/2021 OPP, MK-S 1483/2021 OPP, podle něhož už uplynula 30 denní lhůta k podání podnětu, neboť stěžovatelka se o důvodu zahájení přezkumného řízení „dozvěděla“ již v roce 2017, kdy žalovaná odmítla její předchozí návrh dodatku Dohody,

dle kterého měl být vypuštěn právě čl. 3. 3. a současně změněn čl. 4 s tím, že se Dohoda uzavírá na dobu neurčitou (tento návrh žalovaná neakceptovala a až následně vyhověla žádosti stěžovatelky a uzavřela s ní dne 23. 2. 2018 dodatek č. 1, kterým se doba platnosti Dohody prodloužila o dalších 5 let – viz výše). Nad rámec Ministerstvo kultury uvedlo, že žalovaná není povinna akceptovat návrhy na dodatky a změny Dohody a že současné územní omezení provádění archeologických výzkumů v Dohodě nepovažuje za rozporné s právními předpisy. Stěžovatelka pak podala zásahovou žalobu, jejíž petit zformulovala následovně:

- I. *„Postup žalované spočívající v omezování územní působnosti žalobkyně prostřednictvím dohod o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů uzavíraných s žalobkyní podle § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., v platném znění, je nezákonným zásahem.“*
- II. *„Žalované se zakazuje, aby pokračovala v porušování práva žalobkyně na provádění archeologických výzkumů na celém území České republiky, a současně se žalované přikazuje, aby do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku s žalobkyní uzavřela dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů či její dodatek k odstranění tohoto omezení.“*

[20] Jak z citovaného návrhu zásahové žaloby, tak ze všech výše uvedených skutkových a právních okolností věci je nepochybné, že spor mezi stěžovatelkou a žalovanou je nejen sporem ohledně platnosti části veřejnoprávní smlouvy – čl. 3. 3. Dohody, jak tvrdí v kasační stížnosti stěžovatelka. Její snahou je evidentně dosáhnout toho, aby s ní žalovaná uzavřela novou dohodu anebo dodatek k dohodě stávající, jímž by bylo odstraněno omezení územní působnosti stěžovatelky.

[21] Povolení k provádění archeologických výzkumů vydané stěžovatelce v roce 2001 Ministerstvem kultury žádné takové omezení neobsahuje a je otázkou, zda ho může obsahovat navazující dohoda uzavřená se žalovanou – tedy, zda má žalovaná vůbec pravomoc k územnímu omezení činnosti stěžovatelky a pokud ano, zda takový krok není naprosto neprůhledný a arbitrární, ale je založen na srozumitelných a relevantních důvodech. Nejvyšší správní soud plně respektuje, že žalovaná plní roli odborného garanta a koordinátora archeologických výzkumů na území České republiky, avšak připomíná, že § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je třeba interpretovat tak, že stanovuje smluvní přímus. To znamená, že uzavření dohody dle tohoto ustanovení je nárokové „a otázka jejího uzavření není předmětem správního uvážení. Naopak zákon nepředvídá možnost, že by k uzavření takové dohody mohlo „nedojít“, nestanoví žádná hlediska, formu ani postup pro takové odepření“, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 9. 2018, č. j. 1 As 78/2018 - 47, č. 3835/2019 Sb. NSS (bod [40]).

[22] V daném případě sice k uzavření dohody nedošlo, nicméně stěžovatelka s jejím obsahem zjevně spokojena není; nesouhlasí s územním omezením své činnosti jen na některá vybraná správní území, která jsou konkretizována v čl. 3. 3. Dohody. Tato skutečnost se jakýmsi leitmotivem postupu stěžovatelky, která se snaží domoci změny. Zdejší soud této snaze rozumí, nicméně nemůže souhlasit se stěžovatelkou, že by k tomu nebyl využitelný § 141 správního řádu upravující sporné řízení jako zvláštní typ správního řízení, které se zahajuje na návrh a ve kterém se řeší spory z veřejnoprávních smluv.

pokračování

[23] Stěžovatelkou naznačené rozlišení mezi spory z veřejnoprávní smlouvy na straně jedné a spory o platnost některých částí těchto smluv na straně druhé není podle názoru Nejvyššího správního soudu přesvědčivé a ve výsledku popírá vlastní podstatu věci, která je jednoznačně spjata s již uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Skutečnost, že Dohoda mezi stěžovatelkou a žalovanou uzavřená podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je (subordinační) veřejnoprávní smlouvou, přitom není jinak sporná a plyne z předchozí judikatury; k tomu viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011 - 73, č. 2599/2012 Sb. NSS, jenž se týkal samotné stěžovatelky a jejího sporu se žalovanou ohledně výpovědi dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů z roku 2006, který nakonec vyústil v uzavření dohody nové jakožto smíru v rámci sporného řízení, jak již bylo popsáno shora.

[24] Námitka stěžovatelky, že na její případ § 141 správního řádu nedopadá, protože nejde o spor z veřejnoprávní smlouvy, nemůže obstát, což potvrzuje i další související judikatura, zejména judikatura zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), který vykládá pojem sporů z veřejnoprávních smluv široce, přičemž mezi ně výslovně řadí i nároky vyplývající ze situace, že veřejnoprávní smlouva nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven) – viz usnesení ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11, č. 3438/2016 Sb. NSS či ze dne 19. 6. 2018, č. j. Konf 9/2018 - 8.

[25] Na tuto judikaturu zvláštního senátu navázal a dále ji rozvinul rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v nedávném rozsudku ze dne 23. 2. 2020, č. j. 4 As 65/2018 - 85, podle něhož sporem z veřejnoprávní smlouvy, který řeší správní orgán ve sporném řízení, je také spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy (tím spíše – s využitím argumentu *a fortiori* – je pak sporem z veřejnoprávní smlouvy i spor o platnost části této již uzavřené smlouvy).

[26] Je pravdou, že rozšířený senát se zabýval otázkou (ne)uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, nicméně jeho řešení je obecné a dotýká se mnoha dalších oblastí, v nichž právní úprava předvídá uzavření (subordinační) veřejnoprávní smlouvy, a jako takové je přenositelné též na nyní souzenou věc týkající se provádění archeologických výzkumů. V odůvodnění rozsudku ostatně sám rozšířený senát na několika místech zmínil dohodu dle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, přičemž z hlediska smluvní autonomie žalované jako správního orgánu uvedl, že prostor pro uvážení, s kým a za jakých podmínek smlouvu uzavře, bude při splnění stanovených podmínek minimální (bod [75]).

[27] V případě, že žalovaná odmítá uzavření (subordinační) veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o státní památkové péči či její změnu ve formě dodatku, jako je tomu v případě stěžovatelky, lze tedy ve světle závěrů rozsudku rozšířeného senátu č. j. 4 As 65/2018 - 85 uzavřít, že se jedná o spor z veřejnoprávní smlouvy, který je nutno nejprve řešit ve sporném řízení podle § 141 správního řádu. Toto právní řešení je potřeba respektovat – a to nejen *pro futuro*, ale i v aktuálně probíhajících sporech; srov. tzv.

incidentní retrospektivitu působení judikatury, ke které se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2011, č. j. 9 Afs 81/2010 - 180, č. 2415/2011 Sb. NSS.

[28] Napadené rozhodnutí městského soudu sice časově předcházelo shora uvedenému rozsudku rozšířeného senátu, nicméně ve výsledku odpovídá jeho závěrům. To je z hlediska přezkumu Nejvyššího správního soudu zásadní a nic na tom nemění ani argumentace stěžovatelky, že v její věci nejde o případ porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo neplnění smlouvy samotné. Jak již bylo uvedeno, pojem „*spory z veřejnoprávních smluv*“, které se řeší ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, je nutno vykládat široce a Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že případ stěžovatelky pod tento pojem spadá. Případně soudní ochraně stěžovatelky tudíž musí předcházet sporné řízení, které je sama stěžovatelka oprávněna iniciovat s tím, že rozhodnutí příslušného orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, č. 2984/2014 Sb. NSS, či ze dne 19. 4. 2018, č. j. 10 As 213/2014 - 187).

[29] Snaha stěžovatelky domoci se soudní ochrany rovnou skrze zásahovou žalobu je nejen nezákonná, ale i nevhodná – a to z více důvodů, které podrobně rozebral rozšířený senát v rozsudku č. j. 4 As 65/2018 - 85, na jehož odůvodnění lze pro stručnost odkázat s tím, že řešení věci prostřednictvím sporného řízení podle správního řádu je k dispozici a představuje efektivní možnost ochrany práv.

[30] Stěžovatelka vedení sporného řízení považuje za zbytečné či bezúčelné, neboť názor Ministerstva kultury jako orgánu příslušného podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu k vydání rozhodnutí ve sporném řízení je již dán – a to na základě odložení jejího podnětu podle § 165 správního řádu.

[31] K tomu je nutno poznamenat, že podnět k přezkumnému řízení podle § 165 správního řádu není řádným opravným prostředkem ve smyslu objektivně efektivního prostředku ochrany práv, který je třeba neúspěšně vyčerpat; jedná se o dozorčí prostředek podobný přezkumnému řízení podle § 94 správního řádu, jehož zahájení není v dispozici účastníka, resp. strany veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem – byť k zahájení řízení může dát podnět, jako to učinila stěžovatelka. Skutečnost, že její podnět k vyřešení sporu nevedl, však z hlediska dostupnosti následné soudní ochrany není podstatná, jak by se mohlo zdát z odůvodnění městského soudu. Rozhodující je, že stěžovatelka neiniciovala sporné řízení, a zpochybňuje-li v kasační stížnosti jeho účelnost, nelze nepřipomenout, že Ministerstvo kultury podnět stěžovatelky odložilo primárně pro uplynutí zákonem stanovené lhůty. Sporem samotným se Ministerstvo kultury blíže nezabývalo, vyjádřilo se k němu jen „*nad rámec*“, navíc se soustředilo primárně na otázku pravomoci žalované, aniž se blíže zabývalo důvody, pro které je setrvala omezována územní činnost stěžovatelky.

[32] Jistě, nelze vyloučit, že i v případě, že stěžovatelka podá návrh na zahájení sporného řízení, setrvá Ministerstvo kultury na svých závěrech, vč. toho, že žalovaná nemusí přijmout novou dohodu nebo dodatek stávající Dohody za účelem odblokování územního omezení stěžovatelky. V takovém případě Ministerstvo kultury návrh zamítne a vydá o tom rozhodnutí, které lze – při splnění zákonem stanovených podmínek – napadnout

pokračování

prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s. Teprve pak bude moci být stěžovatelce v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví poskytnuta soudní ochrana, jejímž základním předpokladem je prvotní iniciace sporného řízení, jak správně uzavřel městský soud.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, a proto by jí jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení vzniklých v důsledku zastoupení advokátem. Nejvyšší správní soud jí ovšem toto právo nepřiznal, neboť neshledal, že by se jednalo o náklady důvodně vynaložené; vyšel z předpokladu, že žalovaná je z veřejných prostředků personálně a materiálně vybavena tak, aby byla schopna sama kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí či jiné úkony a zájmy, jež přímo souvisí s její činností. V dané věci nejde o nějakou složitou problematiku mimo základní působnost a pravomoc žalované, nýbrž právě naopak – proto není důvod, aby stěžovatelka hradila náklady vzniklé tím, že žalovaná udělila k zastupování plnou moc advokátce (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 2 As 104/2012 - 35, č. 2755/2013 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, a ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 2238/09).

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

V Brně dne 18. května 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu