



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Česká obec sokolská**, se sídlem Újezd 450/40, Praha 1, zastoupená JUDr. Františkem Vyskočilem, Ph.D., advokátem se sídlem Voršilská 130/10, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2022, čj. MK 68020/2022 OPP, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2024, čj. 15 A 8/2023-49,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2024, čj. 15 A 8/2023-49, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je v záhlaví nadepsané rozhodnutí žalovaného rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a může být samostatně přezkoumáváno ve správním soudnictví.

[2] Žalobkyně podala žádost o vydání závazného stanoviska k zamýšlené obnově kulturní památky. Záměr se měl týkat revitalizace budovy č. p. 450 a novostavby na pozemku parc. č. 315, k. ú. Malá Strana, která je nemovitou kulturní památkou zapsanou v památkové rezervaci v hlavním městě Praze, prohlášené nařízením vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hl. m. Praze. Magistrát hlavního města Prahy, odbor památkové péče, vydal dne 27. 6. 2022 rozhodnutí čj. MHMP 1182033/2022, kterým shledal přípravu navrhovaných prací v rozsahu žalobkyní předložené studie „Česká obec sokolská – revitalizace Tyršova domu, Újezd 40, Praha 1“ podle § 14 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové

pěči (dále jen „zákon o památkové péči“), a v souladu s § 14 odst. 3 a § 44a odst. 3 téhož zákona, nepřipustnou. Žalovaný odvolání žalobkyně výše nadepsaným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Uvedl, že závazné stanovisko bylo vydáno jako samostatné rozhodnutí podle § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále také „s. ř.“), protože se jedná o věc, ve které není příslušný rozhodovat stavební úřad.

[3] Žalobkyně následně podala k Městskému soudu v Praze žalobu. Městský soud dospěl k závěru, že ji nelze věcně projednat. Je zřejmé, že zamýšlená realizace záměru vyžaduje ještě i rozhodnutí stavebního úřadu. Závazné stanovisko proto v tomto řízení není akt veřejné moci, kterým by se závazně zakládala, měnila, rušila či závazně určovala veřejná subjektivní práva a povinnosti žalobkyně související v širším kontextu s realizací záměru prezentovaného ve studii. Městský soud žalobu odmítl, aniž by se jí meritorně zabýval.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatelka namítá, že se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení sporné otázky [srov. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Městským soudem citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, zejména usnesení rozšířeného senátu z 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, nebyla interpretována správně. Pro samotný přezkum je rozhodné hledisko § 65 s. ř. s. a tedy posouzení, jaké právo napadený úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil. Stěžovatelka upozornila, že podle judikatury závazná stanoviska vydaná dle § 67 s. ř. podmínky § 65 s. ř. s. naplňují. V řešené věci se o rozhodnutí podle § 67 s. ř. jednalo, žalovaný to dokonce ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, a proto měl městský soud jeho žalobu věcně projednat.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti označila kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., Nejvyšší správní soud připomíná, že je-li napadeno usnesení krajského (zde městského) soudu o odmítnutí návrhu, lze uplatnit jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Ostatní důvody podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. totiž důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. konzumuje (rozsudek NSS z 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, obdobně z 19. 1. 2023, čj. 7 As 279/2022-36 a tam citovanou judikaturu, nebo z 15. 2. 2024, čj. 9 As 19/2024-33).

[7] V projednávané věci kasační stížnost obsahově směřuje do odmítnutí žaloby, jelikož městský soud dospěl k závěru, že napadené závazné stanovisko není z materiálního hlediska rozhodnutím, které by bylo samostatně soudně přezkoumatelné v režimu žaloby proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Jedná se podle něj o vyluku z přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se může v nynějším řízení zabývat pouze tím, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatelky důvodná.

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že **je důvodná**.

[9] Podle § 14 odst. 1 zákona památkové péči platí: *Zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen "obnova"), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu.*

[10] Podle § 44a odst. 3 zákona o památkové péči (ve znění účinném do 31. 12. 2023): *závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.*

[11] Městský soud správně uvedl, že závazné stanovisko podle § 14 zákona o památkové péči může mít dvojí povahu. Buď jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 s. ř., tj. nikoliv samostatné rozhodnutí správního orgánu, které podléhá výluce z přezkumu ve správním soudnictví (resp. jeho zákonnost je možné v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. posoudit až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, jehož podkladem se stalo), nebo se jedná o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení podle § 67 s. ř. (rozsudek NSS z 20. 9. 2017, čj. 9 As 236/2016-35, bod 11, nebo rozsudek rozšířeného senátu z 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, bod 14 a 45), které správní soud přezkoumává v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu po vyčerpání všech opravných prostředků podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[12] Městský soud v této souvislosti pouze jednoduše shrnul, že se v projednávané věci jedná o závazné stanovisko podle § 149 s. ř., a nikoliv materiálně rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., protože realizace záměru stěžovatelky vyžaduje rozhodnutí stavebního úřadu. Městský soud však opomněl uvážit o tom, že pokud je skutečně správný jeho závěr, že správní orgány nesprávně postupovaly podle části druhé správního řádu, podle které také svá „rozhodnutí“ vydaly, šlo by o rozhodnutí nezákonná. Jednalo by se o situaci, kdy by správní orgány nesprávně posoudily formu správního aktu a vydaly samostatná rozhodnutí ve smyslu § 67 s. ř., aniž by pro to byly splněny podmínky.

[13] Současně pokud žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání, které jasně a výslovně označil za rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, není z povahy věci možné, aby jej městský soud označil za závazné stanovisko (již cit. rozsudek čj. 9 As 236/2016-35, bod 13). V případě prvostupňového rozhodnutí by situace mohla být odlišná s ohledem na to, že je v něm užíváno jak pojmu závazné stanovisko, tak pojmu rozhodnutí. Je v něm však mimo jiné poučení o možnosti odvolání, což by svědčilo tomu, že správní orgán I. stupně chtěl skutečně vydat závazné stanovisko ve formě rozhodnutí. Předmětem přezkumu v řízení před městským soudem přitom ale bylo rozhodnutí žalovaného o odvolání, které jistě za závazné stanovisko nebylo možné považovat. Pokud by správní orgán I. stupně vydal závazné stanovisko a žalovaný jej nezákonně přezkoumával v odvolacím řízení, i když takové řízení nemělo být nikdy vedeno, tak by rozhodnutí žalovaného bylo nezákonné. Pro tuto nezákonnost by rozhodnutí žalovaného muselo být soudem zrušeno. Městský soud tak

dostatečně nezohlednil, že rozhodnutí žalovaného je nadáno presumpcí správnosti, přičemž se v tomto rozhodnutí výslovně konstatuje, že správní orgán I. stupně vydal závazné stanovisko podle § 67 s. ř., tedy takové, které zasahuje do práv stěžovatelky. Ta mohla ve vedeném řízení a na základě poučení obou správních orgánů postupovat pouze tak, že podá odvolání a následně žalobu proti správnímu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Pokud by to bylo opravdu tak, že takové řízení nemělo být vůbec vedeno, tak by městskému soudu nezbyla jiná možnost než věc meritorně projednat a rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušit. Městský soud nemohl v této situaci žalobu odmítnout, protože napadený akt byl žalovaným formálně jako rozhodnutí vydán.

[14] V dalším řízení tak městský soud v případě setrvání na vysloveném závěru, že se nejedná o rozhodnutí, ale o stanovisko, uváží o použití § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. i bez výslovné žalobní námitky. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, *jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů* (rozsudky NSS z 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003-39, č. 272/2004 Sb. NSS, z 19. 4. 2006, čj. 3 As 5/2003-107, nebo z 27. 9. 2005, čj. 3 Afs 19/2004-92). Tyto závěry nebyly zpochybněny ani usnesením rozšířeného senátu z 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, kterým byla zdůrazněna dispoziční zásada i u vad uvedených v § 76 odst. 1 s. ř. s., kromě vad, které brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. O takovou vadu by se jednalo i v nyní posuzované věci. Pokud by soud shledal rozhodnutí žalovaného za obsahově vadné, těžko by mohl jeho rozhodnutí zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, aby věc posoudil jinak za situace, kdy k takovému věcnému posouzení není ze zákona žalovaný oprávněn. Podle Nejvyššího správního soudu by se proto jednalo o natolik závažnou vadu řízení, ke které by bylo třeba výjimečně přihlížet i bez výslovné žalobní námitky (srov. již cit. rozsudek čj. 9 As 236/2016-35, bod 14).

[15] Nad rámec výše uvedeného NSS poukazuje na vývoj judikatury ohledně toho, zda má v případě ideového záměru správní orgán I. stupně vydat závazné stanovisko formou správního rozhodnutí. V rozsudku z 16. 12. 2020, čj. 2 As 234/2020-21, nebo v navazujícím rozsudku z 11. 6. 2024, čj. 3 As 283/2020-36, totiž Nejvyšší správní soud posuzoval, zda je u určitého záměru dána pravomoc stavebního úřadu, a to s ohledem na to, jak je podrobná dokumentace či žádost sama. Konstatoval, že pokud žádost neobsahuje náležitosti (stanovené vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, pozn. Nejvyššího správního soudu), tedy má podobu např. ideového záměru, hmotové studie, lze takovou žádost podle § 14 odst. 1 či 2 zákona o památkové péči posoudit, pokud splňuje obecné požadavky určitosti žádosti podle správního řádu. Následně Nejvyšší správní soud s ohledem na odbornou literaturu dospěl k závěru, že k takové žádosti orgán památkové péče vydá závazné stanovisko formou správního rozhodnutí, neboť není dána navazující rozhodovací pravomoc stavebního úřadu. V navazujícím rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že: *Účelem takového postupu může být typicky to, že žadatel získá prvotní posouzení přípustnosti určitého typově vymezeného záměru v dané památkové zóně ještě před tím, než vynaloží další náklady na jeho přípravu (zpracování projektové dokumentace atd.). Žadatel může případně také přizpůsobit svůj další postup podmínkám, které je orgán státní památkové péče oprávněn stanovit v závazném stanovisku dle § 14 odst. 3 památkového zákona.*

pokračování

[16] Nejvyššímu správnímu soudu však v této fázi řízení nepřísluší k této otázce zaujímat názor, a to zejména za situace, kdy se k této otázce žádný z účastníků podrobněji nevyjádřil (stěžovatelka pouze obecně uvedla, že vyslovení nepřipustnosti zamýšlené obnovy kulturní památky je zásahem do její právní sféry). Nejvyšší správní soud proto v této chvíli nepředjímá posouzení této otázky.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Zrušil proto napadené usnesení podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. dubna 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu