



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: a) **Ing. arch. K. B.** a b) **G. Š.**, oba zastoupeni Mgr. Danielou Rybkovou, advokátkou se sídlem Jana Želivského 2385/11, Praha 3, proti žalovanému: **Městský úřad Rakovník**, se sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník, o žalobě proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 30. 5. 2024, č. j. MURA/28288/2024, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2024, č. j. 54 A 44/2024 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení v záhlaví označeného závazného stanoviska žalovaného. Toto stanovisko vydal žalovaný podle § 11 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (ve stanovisku je chybně uvedeno, že bylo vydáno podle § 11 odst. 3), jako podklad pro řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný v něm konstatoval, že záměr žalobců, spočívající ve změně tvaru atiky a změně na sedlovo pultovou střechu v souvislosti s legalizací a doplněním solárních technologií na jejich rodinném domě v katastrálním území K., je z hlediska zájmů státní památkové péče nepřípustný.

[2] Krajský soud napadeným usnesením odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V odůvodnění uvedl, že napadené závazné stanovisko je úkonem ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který není samostatným rozhodnutím, a proto je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen. Krajský soud zdůraznil, že závazné stanovisko je pouhým podkladovým aktem, jehož obsah působí vůči adresátům až prostřednictvím finálního rozhodnutí (v tomto případě rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby). Jeho zákonnost lze proto přezkoumat až v rámci žaloby proti takovému konečnému rozhodnutí, a to na základě žalobní námítky podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Judikaturu, na kterou stěžovatelé odkazovali, shledal krajský soud za překonanou, přičemž odkázal zejména na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřené v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti usnesení krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost.

[4] Stěžovatelé předně namítají, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přípustnosti žaloby. Ačkoliv si jsou vědomi judikatury, na niž soud odkázal, jsou přesvědčeni, že s ohledem na specifické okolnosti jejich případu je třeba se od ní odchýlit. Namítají, že napadené závazné stanovisko je jediným důvodem, pro který nemohou získat dodatečné povolení stavby. Fakticky tak představuje konečné rozhodnutí o jejich právech. Požadavek čekat na vydání finálního rozhodnutí stavebního úřadu, jehož výsledek je předem dán, a až poté se bránit u soudu, je v rozporu se zásadou efektivy soudní ochrany zakotvenou v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pokud by totiž nebylo možné napadnout dané závazné stanovisko samostatně, byl by tím žalobcům znemožněn přístup k soudní ochraně jejich práv v situaci, kdy závazné stanovisko fakticky blokuje vydání stavebního povolení.

[5] Dále stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že pochybil, neboť se nezabýval jejich věcnými argumenty a navrhovanými důkazy. V této souvislosti poukazují na rozpor mezi stanoviskem žalovaného a pro ně příznivějšími vyjádřeními Generálního ředitelství Národního památkového ústavu. Dále tvrdí, že jejich stavba se v pohledové vazbě na chráněnou památku (hrad Křivoklát) neprojevuje negativně. Stěžovatelé rovněž namítají nerovný přístup orgánů památkové péče ve srovnání s jinými, i mediálně známými případy (např. rekonstrukce hradu Helfštýn), kde byly povoleny moderní architektonické zásahy. Nakonec poukazují na nepřiměřenou délku řízení, které trvá téměř dvacet let, za což podle nich nesou odpovědnost především orgány památkové péče a stavební úřad.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Upozorňuje, že stěžovatelé se odvolávají na stanovisko Generálního ředitelství Národního památkového ústavu, avšak necitují jej v plném znění. Opomněli zejména pasáž, která zdůrazňuje, že výsledky uvedené odborné konzultace nemohou nahradit oficiální vyjádření příslušného územního pracoviště. Dále žalovaný uvádí, že jeho požadavek na sedlovou střechu v ochranném pásmu národní kulturní památky Křivoklát je dlouhodobou a konzistentní praxí. Dodává, že i pro stavbu stěžovatelů bylo původně vydáno souhlasné stanovisko, které předpokládalo sedlovou střechu, avšak stěžovatelé stavbu realizují v rozporu s ním.

[7] Stěžovatelé v replice zpochybnili výhrady žalovaného k zápisu z jednání

pokračování

na Generálním ředitelství Národního památkového ústavu. Zdůraznili zejména, že odborný názor v něm uvedený je zásadně odlišný od závazného stanoviska žalovaného. Pokud jde o konzistentní praxi žalovaného, stěžovatelé s odkazem na odbornou literaturu a judikaturu tvrdí, že správní orgán se může od své praxe odchýlit, existují-li pro to závažné a řádně odůvodněné okolnosti.

[8] V následném doplnění kasační stížnosti stěžovatelé dále rozvinuli svou argumentaci, přičemž jako důkaz předložili vyjádření Generálního ředitelství Národního památkového ústavu ze dne 30. 1. 2024, č. j. NPU-310/105806/2023, které reagovalo na jejich dřívější stížnost. Podle stěžovatelů jim bylo toto pro ně příznivé vyjádření zpřístupněno až na osobním jednání v dubnu 2025, přičemž jeho existenci jim příslušné orgány do té doby tajily. Stěžovatelé zdůrazňují, že z tohoto vyjádření plyne, že jejich stavba není z hlediska zájmů památkové péče problematická, což je v příkrém rozporu s negativním vyjádřením Územního odborného pracoviště Středních Čech v Praze, ze kterého vychází napadené závazné stanovisko. Pro dokreslení celkové situace stěžovatelé v doplnění rovněž upozornili, že je proti nim vedeno exekuční řízení na základě návrhu žalovaného, jehož cílem je vymožení odstranění nepovolených změn stavby.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Soud nejprve ověřil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není důvodná**.

[10] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že v případě, ve kterém je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesněprávní otázky soudem (např. soud nesprávně vyloží výluky ze soudního přezkumu), nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i k odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128). Nejvyššímu správnímu soudu tak přísluší se v souzené věci zabývat pouze tím, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl poté, co dospěl k závěru, že směřovala proti úkonu správního orgánu, který je podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen.

[12] Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k posouzení jediné relevantní sporné otázky, a to, zda krajský soud odmítl žalobu v souladu se zákonem. Stěžovatelé připomínají, že se právní úprava i relevantní judikatura ohledně přezkumu závazných stanovisek v čase vyvíjela. Namítají, že je třeba vzít v úvahu konkrétní okolnosti jejich případu, tedy že napadené závazné stanovisko je jediným důvodem, pro který nemohou získat dodatečné povolení stavby. V takové situaci má podle nich stanovisko povahu *de*

facto konečného rozhodnutí a požadavek čekat na rozhodnutí stavebního úřadu je v rozporu se zásadou efektivitativy soudní ochrany.

[13] Této argumentaci Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit. Krajský soud zcela správně vyšel z rozsudku rozšířeného senátu ve věci č. j. 2 As 75/2009 - 113, kterým byla otázka samostatného přezkumu závazných stanovisek závazně vyřešena s cílem sjednocení judikatury. Od té doby je praxe správních soudů v otázce samostatného přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví konstantní. Argumentace stěžovatelů, opírající se o obecnou zásadu efektivitativy soudní ochrany a údajné specifické okolnosti jejich případu, nemůže závěry tohoto sjednocujícího usnesení rozšířeného senátu zpochybnit. Ostatně, ústavní konformitu tohoto výkladu opakovaně potvrdil i Ústavní soud (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2023, sp. zn. III. ÚS 1093/2). Na povaze závazného stanoviska jako pouhého podkladového aktu nic nemění ani okolnost, je-li pro vydání konečného rozhodnutí jediným podkladem. I na takovou situaci se totiž plně uplatní mechanismus předvídaný v § 149 odst. 6 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu povinnost neprovádět další dokazování a žádost zamítnout. Soudní ochrana stěžovatelů je tak zajištěna tím, že právě toto konečné (zamítavé) rozhodnutí je úkonem, který mohou napadnout žalobou. V rámci řízení o této žalobě pak mohou dle § 75 odst. 2 s. ř. s. namítat i nezákonnost podkladového závazného stanoviska. Případným průtahům spojeným s vydáním tohoto rozhodnutí lze pak čelit žalobou na ochranu proti nečinnosti.

[14] To, že se tyto obecné závěry vztahují i na závazná stanoviska vydávaná podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči, potvrdil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 10. 2023, č. j. 4 As 86/2023 - 47. V něm sice zrušil usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, avšak pouze proto, že předmětem přezkumu nebylo samotné závazné stanovisko, ale samostatně přezkoumatelné usnesení o zastavení řízení. I v tomto rozhodnutí však kasační soud v bodě 27 odůvodnění výslovně konstatoval, že závazné stanovisko podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, nýbrž se přezkoumává v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s.

[15] Jelikož krajský soud dospěl ke správnému závěru o nepřípustnosti žaloby, nemohl se pak zabývat jejím meritem. Proto nepochybil, jestliže nezohlednil stěžovateli navrhovaná vyjádření Generálního ředitelství Národního památkového ústavu. Rovněž pak v řízení o kasační stížnosti jsou námitky směřující k věci samé bezpředmětné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2023, č. j. 6 As 105/2021 - 72, bod 29). Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat námitkami, kterými stěžovatelé dokládali nezákonnost postupu správních orgánů, a to zejména tvrzeným rozporům mezi stanovisky Generálního ředitelství a územního pracoviště Národního památkového ústavu, údajným zatajováním podkladů, nerovným přístupem ve srovnání s jinými případy, nepřiměřenou délkou řízení ani souvisejícím exekučním řízením. Z téhož důvodu nemohl soud přihlídnout ani k důkazním návrhům stěžovatelů, neboť i ty se vztahovaly k otázkám, které nejsou předmětem tohoto řízení.

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se žalovaný dopustil dílčího pochybení, pokud v napadeném závazném stanovisku uvedl, že postupoval podle § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči. S účinností od 1. 1. 2024 došlo novelou zákona č. 284/2021 Sb., ke zrušení původního odstavce 1. Dosavadní odstavec 3, který dopadal na záměry v ochranných pásmech, byl proto v podstatě beze změny věcného obsahu přechíslován na odstavec 2. Jedná se tak pouze o formální vadu, která nemohla mít na správnost závěru krajského soudu o nepřípustnosti žaloby.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelů důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 23. června 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu