

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Praga Progetti e Investimenti, spol. s r. o.,** se sídlem Karlova 19, Praha 1, zastoupen Mgr. Tomášem Ferencem, advokátem, se sídlem Nádražní 58/110, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 1, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2015, č. j. MK 68826/2015 PI, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, č. j. 8 A 15/2016 - 83,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Rozhodnutím ze dne 13. 11. 2015, č. j. MK 68826/2015 PI (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), žalovaný v přezkumném řízení zrušil závazná stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 25. 4. 2012, č. j. S-MHMP 850428/2011 a ze dne 12. 12. 2014, č. j. S-MHMP 1450755/2014, vydaná dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Závazná stanoviska se týkala přípravy novostavby bytového domu v Praze 1 v ulicích U Milosrdných, Kozí, Malá Klášterská a projektu novostavby bytového domu. Důvody nezákonnosti předmětných stanovisek žalovaný spatřoval v odchýlení se od zavedené rozhodovací praxe v obdobné věci, neboť došlo k neodůvodněným rozdílům. Původně byl totiž projekt vyhodnocen pro nerespektování požadavků památkové péče jako

nepřípustný, je tudíž otázkou, proč nový projekt měnící částečně výraz řešeného objektu, který však zachovává hmotovou skladbu nepřipuštěného řešení a odporuje podmínkám přípustného zastavění dotčeného pozemku, je ve vztahu ke stejným zájmům shledán jako přípustný. Odchylka od předchozích stanovisek přitom nebyla vysvětlena. Návrh stavebníka tedy dosavadní praxi nectil a popíral, proto měl spíše očekávat negativní stanovisko. Pokud bylo vydáno souhlasné stanovisko, mělo být řádně odůvodněno, proč bylo odhlédnuto od předchozí praxe, která se týkala stejných pozemků. Těmito aspekty se přezkoumávaná stanoviska vůbec nezabývala, tudíž jsou nepřezkoumatelná. Nesouhlasil rovněž s tím, že stanovisko ze dne 12. 12. 2014 zakládá v rozporu se zákonem možnost rozhodování o právech a povinnostech účastníka (o vzorcích barevnosti) mimo správní řízení. Žalovaný s ohledem na žalobcem doložené skutečnosti nezjistil, že by zrušení závazných stanovisek představovalo zásah do práv žalobce nabytých v dobré víře, neboť ta vznikají vydáním pravomocného individuálního správního aktu, nikoli závazného stanoviska.

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Vyslovil názor, že jeho žaloba je přípustná, přičemž se dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2014. Poukazoval na to, že z důvodu vydání napadeného rozhodnutí dojde k obnově řízení ve vztahu k rozhodnutí ze dne 30. 4. 2014, kterým bylo vydáno územní rozhodnutí. Napadené rozhodnutí považoval za nezákonné, protože žalovaný překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, neboť důvodem pro zrušení stanoviska nemůže být jiný náhled nadřízeného orgánu na danou problematiku. Měl za to, že neexistuje řádná ustálená rozhodovací praxe, které se dovolává žalovaný. Napadeným rozhodnutím je tak zásadně zmařena předchozí dlouholetá činnost žalobce, a to jen na základě údajně nedostatečného odůvodnění stanovisek, přičemž vyjádřil názor, že vždy lze namítat, že odůvodnění mohlo být lepší. Žalovaný rovněž nedostatečně zvážil zásah do jeho dobré víry, neboť v mezidobí žalobce činil další právní kroky k realizaci svého záměru v hodnotě přes 10 mil. Kč; zvláště mělo být přihlédnuto k tomu, že na základě napadeného rozhodnutí může být zrušeno územní rozhodnutí. Těmito otázkami se přitom žalovaný srozumitelně nezabýval. Dobrou víru žalobce nelze vyloučit jen na základě toho, že měl znát předchozí stanoviska, která dospívala k opačným závěrům. Není rovněž pravdou, že by územní rozhodnutí bylo v době rozhodování žalovaného pravomocně zrušeno. Poukázal na to, že uplynula objektivní i subjektivní lhůta dle ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu pro zahájení přezkumného řízení a že se na řízení podílely podjaté osoby.

V **napadeném usnesení** ze dne 11. 10. 2016, č. j. 8A 15/2016 - 83, městský soud žalobu odmítl. Vyšel z toho, že závazná stanoviska nejsou podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 75/2009, rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Na tento názor navázal 6. senát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku sp. zn. 6 As 64/2012 dospěl k závěru, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena i rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení týkající se přezkumu závazného stanoviska. Rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení tedy není přezkoumatelné v řízení před správními soudy, neboť

žalobce může být na svých právech zkrácen teprve vydáním konečného rozhodnutí v řízení o umístění stavby, nikoliv zrušením závazných stanovisek jako podkladových aktů pro toto rozhodnutí, jelikož samotná závazná stanoviska i rozhodnutí o jejich zrušení žalobci nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Na tomto názoru se ostatně ustálila nejen judikatura Nejvyššího správního soudu, ale i judikatura Ústavního soudu.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému usnesení kasační stížnost. Uvedl, že kasační stížnost podává z důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konstatoval, že ví, že posuzovaná otázka je v praxi Nejvyššího správního soudu dobře známa, avšak má za to, že recentní závěry o nepřípustnosti správní žaloby ve věcech rozhodnutí vydaných dle § 149 odst. 5 a 6 správního řádu jsou neudržitelné, a je přesvědčen, že tato otázka by měla být znovu posouzena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Poukázal přitom na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2014, podle nichž rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu. Je si však vědom toho, že tento názor nebyl následně většinovou praxí přijat. Současně zdůraznil, že vydáním takového rozhodnutí nevyhnutelně dochází ke změně práv a právního postavení stěžovatele, neboť je jeho prostřednictvím založen důvod pro obnovu řízení, jíž v tomto důsledku aktuálně čelí, a hrozí mu zrušení pravomocného územního rozhodnutí. To vede k nevratnému zásahu do postavení stěžovatele – při zrušení pravomocného územního rozhodnutí na základě obnovy řízení se již nikdy nemůže dostat do stejného postavení, jaké měl tehdy, kdy v jeho prospěch svědčilo pravomocné územní rozhodnutí. Správní orgán by tak posuzoval zásah do dobré víry účastníka řízení bez jakékoli soudní kontroly, což vede k libovůli.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 26. 1. 2017, v němž se plně ztotožnil se závěry městského soudu, které vychází z recentní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, kterou potvrdil i Ústavní soud. Pokud stěžovatel dovozuje nutnost připustit soudní přezkum na základě možnosti obnovit vlastní řízení ve věci územního rozhodnutí, odkázal žalovaný na to, že v průběhu řízení o obnově musí správní orgán přihlédnout k ochraně dobré víry účastníka řízení. Vydáním napadeného rozhodnutí a následnou obnovou řízení tedy nevyhnutelně nedochází ke změně práv a postavení stěžovatele, nelze proto hovořit o „fatalistickém“ dojmu naléhavosti a procesní bezvýchodnosti situace stěžovatele. Žalovaný nadto poukázal na to, že stěžovateli bylo ze strany Magistrátu hl. m. Prahy plně vyhověno vydáním nového kladného závazného stanoviska. Setrval proto na stanovisku, že závazné stanovisko je pouze materiálně podkladovým úkonem, není proto rozhodnutím, nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti účastníka řízení. Ochrana účastníka řízení proti (negativnímu) závaznému stanovisku je možná v podobě nápravných prostředků, případně následně v soudním řízení proti konečnému rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení §

105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že napadené usnesení takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Stěžovatel ve své kasační stížnosti správně podřadil důvody podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pokud stěžovatel kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

Podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu platí, že „*Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.*“ Podle ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu „*Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.*“

Ve vztahu k soudní přezkoumatelnosti závazného stanoviska, resp. rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, které takové závazné stanovisko ruší, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek tohoto soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, v němž ke zcela totožné právní otázce uvedl, že „*rozhodnutí, kterým bylo zrušeno závazné stanovisko, je třeba považovat též za závazné stanovisko a nikoli rozhodnutí. Tento úkon správním řádem formálně nazvaný rozhodnutí je proto stejně jako jemu předcházející závazné stanovisko přezkoumatelné v soudním řízení správním postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy jako závazný podklad konečného přezkoumávaného rozhodnutí.*

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry tohoto soudu neshledává kasační stížnost důvodnou. Pokud přitom stěžovatel odkazuje na jiný rozsudek zdejšího

soudu sp. zn. 4 As 42/2014, který samostatný soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení týkající se závazného stanoviska připustil, je nutné uvést, že se jedná o ojedinělé vybočení z ustálené soudní praxe Nejvyššího správního soudu, které nebylo následováno a které bylo odmítnuto i Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15. Toto vybočení přitom ani podle názoru Ústavního soudu obsaženého v citovaném nálezu nezakládá povinnost tohoto senátu postoupit věc rozšířenému senátu.

Pokud tedy zdejší judikatura (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, nebo rozsudek ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 – 21), která byla nadto potvrzena nálezem Ústavního soudu, dovodila nemožnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení dle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu, jímž je přezkoumáváno závazné stanovisko, nemůže se zdejší senát od této judikatury odchýlit. Nejen, že by tím popřel ustanovení § 12 s. ř. s., podle kterého má tento soud zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování v oblasti správního soudnictví, ale fakticky by tím přezkoumával i výše citovaný nález Ústavního soudu, který závěry převažující judikatury Nejvyššího správního soudu aproboval, k čemuž nemá Nejvyšší správní soud pravomoc – srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 76.

Nejvyšší správní soud přitom v projednávané věci – a to ani s ohledem na argumentaci stěžovatele – nedospěl k závěru, že by zde byl jakýkoli prostor pro polemiku s výše uvedeným závěrem, na jejímž základě by bylo možné vytvořit ucelené konkurující právní úvahy ústavněprávní dimenze, které by výše citované závěry zdejšího soudu a Ústavního soudu zpochybnily, což by představovalo ve smyslu závěrů rozšířeného senátu obsažených usnesení ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014 – 76, jedinou možnost, jak se závěry Ústavního soudu neřídit. Pokud totiž stěžovatel obecně dovozuje, že neumožnění soudního přezkumu může vést k libovůli na straně správního orgánu a že nejsou chráněna jeho práva nabytá v dobré víře, musí Nejvyšší správní soud odkázat na ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu, podle kterého je zrušení nebo změna závazného stanoviska důvodem obnovy řízení u rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem. Citované právní úprava tedy automaticky nepředpokládá, že v případě zrušení či změny jakéhokoli závazného stanoviska je nutné vždy rozhodnutí, které bylo tímto závazným stanoviskem podmíněné, automaticky zrušit. Nadto v případě obnovy řízení se podle ustanovení § 100 odst. 5 správního řádu uplatní ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, které ukládá správnímu orgánu šetřit práva nabytá účastníkem řízení v dobré víře. V novém řízení musí správní orgán rovněž šetřit práva nabytá v dobré víře – viz § 102 odst. 7 správního řádu.

Proti výslednému rozhodnutí vydanému po obnovení řízení ostatně bude moci účastník řízení podat za splnění procesních podmínek správní žalobu. Skutečnost, že soudní přezkum rozhodnutí vydaného podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu je možný až po splnění dalších podmínek, tedy vydání rozhodnutí, které reálně změní právní sféru stěžovatele, nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvod, na jehož základě by bylo nutné dovodit možnost okamžitého přezkumu napadeného rozhodnutí, když stěžovatel bude moci v následném soudním řízení proti meritornímu rozhodnutí bránit svá práva.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 16. května 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu