

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **R. M.,** zast. JUDr. Jarmilou Cindrovou, advokátkou se sídlem Mistra Jaroslava Kociana 38, Ústí nad Orlicí, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2016, č. j. KrÚ – 36461/2016 OŠK OKPP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. 8. 2016, č. j. 52 A 68/2016 – 23,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. 8. 2016, č. j. 52 A 68/2016 – 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“), domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného uvedenému v záhlaví. Tím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Žamberk ze dne 17. 12. 2015, č. j. MUZBK – 24290/2015/REUP-7 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo vydáno závazné stanovisko ke stavebním úpravám a přístavbě domu č. p. 9 v L., jehož provedení považoval správní orgán I. stupně za nepřípustné.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že závazné stanovisko nebylo po obsahové stránce rozhodnutím. Vyšel zejména z § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“). Podle něj mají závazná stanoviska vydávaná podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o památkové péči dvojí formu. Jednak jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), které není samostatným rozhodnutím, jehož obsah je pouze závazný pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud je však vydáno orgánem státní památkové péči ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno k žádosti stěžovatele o vydání závazného stanoviska k dokumentaci pro územní rozhodnutí stavby, tedy jako závazný podklad pro vydání rozhodnutí podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Jednalo se proto pouze o závazné stanovisko. Rozhodnutí se z něj nemohlo stát ani proto, že o odvolání proti němu žalovaný věcně rozhodl a neodmítl jej jako nepřípustné. Ani závazné stanovisko, ale ani napadené rozhodnutí o odvolání, nemohly krátit stěžovatele na jeho právech, neboť nejsou rozhodnutími. S ohledem na závěry rozšířeného senátu vyslovené v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, ve věci Větrná energie Morava (dále jen „rozsudek Větrná energie Morava“) není závazné stanovisko samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti usnesení krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Uvádí, že je nutné vycházet z povahy napadeného úkonu. Prvostupňové rozhodnutí bylo samostatným rozhodnutím. Žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil, že jde v dané věci o rozhodnutí. Správní orgány tedy závazné stanovisko za rozhodnutí považovaly.

[5] Stěžovatel se snaží již delší dobu vyhovět požadavkům správních orgánů, aby mohl provést stavební úpravy. Ačkoliv krajský soud žalobu odmítl s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, stěžovatel má za to, že usnesení mělo obsahovat odůvodnění s právním názorem, kterým by byl žalovaný vázán.

[6] Žalovaný sdělil, že jeho stanovisko je zřejmé z odůvodnění rozhodnutí a vyjádření k žalobě, a nemá proto potřebu se k podané kasační stížnosti vyjadřovat.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Pokud stěžovatel brojí kasační stížností proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází z povahy věci v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná.

[9] Stejné závěry je samozřejmě třeba učinit i ohledně usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Smysl odmítnutí spočívá právě v tom, že soud návrh věcně nepřezkoumává, neboť jinak by byl institut odmítnutí zcela zbytečný. Námitka stěžovatele, že krajský soud měl i přes odmítnutí žaloby vyjádřit závazný právní názor na věc samou, kterým by byl správní orgán vázán, je proto nedůvodná.

[10] 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.*“ Podle § 44a odst. 3 téhož zákona platí: „*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] Z uvedených ustanovení je zřejmé, jak správně dovodil krajský soud, že závazná stanoviska podle § 14 odst. 1 zákona o památkové péči mohou mít dvojí povahu, tedy buď skutečně pouze závazného stanoviska podle § 149 spr. ř., které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, tak ale i samostatného rozhodnutí vydávaného ve správním řízení (viz též bod 14 rozsudku Větrná energie Morava).

[12] Pokud je správný závěr krajského soudu, že si správní orgány chybně vyhodnotily, že se v posuzované věci jedná o situaci, kdy má závazné stanovisko podobu rozhodnutí, a proto postupovaly v řízení o jeho vydání, včetně řízení odvolacího, podle části druhé správního řádu, aniž pro to byly splněny podmínky, šlo by o rozhodnutí nezákonná. Stěžovateli je proto třeba přisvědčit, že pokud v dané situaci žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání, není možné, aby jej krajský soud označil za závazné stanovisko, ačkoliv jej žalovaný jasně označil za rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které by u běžného závazného stanoviska nebyl oprávněn vůbec vydat. 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 žaloby bylo rozhodnutí žalovaného o odvolání, které jistě za závazné stanovisko nebylo možné považovat. Stěžovateli v této situaci nezbývala proti nezákonnému rozhodnutí žalovaného jiná možnost obrany než podání žaloby.

[13] Krajský soud nemohl v této situaci žalobu odmítnout. Z bodu 45 rozsudku Větrná energie Morava vyplývá, že závazná stanoviska vydaná dle § 67 spr. ř. jsou, mj. po vyčerpání opravných prostředků, samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví. Navíc jak bylo uvedeno shora, předmětem žaloby bylo rozhodnutí žalovaného o odvolání, které jistě nelze za závazné stanovisko považovat.

[14] V dalším řízení tak musí krajský soud posoudit, jaké důsledky má jím zjištěná nezákonnost napadeného rozhodnutí na posouzení věci. Zejména by bylo na místě zvážit aplikaci § 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, č. 272/2004 Sb. NSS, ze dne 19. 4. 2006, č. j. 3 As 5/2003 – 107 nebo ze dne 27. 9. 2005, č. j. 3 Afs 19/2004 – 92). Tyto závěry nebyly zpochybněny ani usnesením rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 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 v případě akceptace závěrů krajského soudu 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 jde proto o natolik závažnou vadu řízení, ke které je třeba výjimečně přihlížet i bez výslovné žalobní námitky.

[15] V případě, že krajský soud setrvá na vysloveném názoru, že ve věci nemělo být vydáno závazné stanovisko ve formě rozhodnutí, a zruší napadené rozhodnutí žalovaného, je na žalovaném, zda případně podá kasační stížnost. V té by byl oprávněn závěr krajského soudu sporovat s tím, že závazné stanovisko bylo správně vydáno ve formě rozhodnutí, a proto proti němu bylo odvolání přípustné. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v této fázi řízení k této otázce zaujímat názor, a to zejména za situace, kdy se k této otázce žádný z účastníků nevyjádřil.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský 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 dne 20. září 2017

pokračování

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu