



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **ab connectia s.r.o.**, se sídlem Malá Morávka 298, zastoupené Mgr. Pavlem Waldhanssem, advokátem se sídlem Marie Steyskalové 686/38, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2019, č. j. MSK 105270/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 6. 2020, č. j. 22 A 15/2020 – 45,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 6. 2020, č. j. 22 A 15/2020 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Rýmařov (dále jen „orgán památkové péče“) rozhodnutím ze dne 7. 6. 2019, č. j. MURY/12541/2019, vydal závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“), ke stavebnímu záměru žalobkyně nazvanému „Objekt turistické informační kanceláře, obchodu a bytu pro zaměstnance s doplňkovým bydlením v apartmánech“. Odvolání žalobkyně proti závaznému stanovisku žalovaným v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) jako nepřípustnou odmítl. Podle krajského soudu závazné stanovisko orgánu památkové péče, které žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a je tedy ze soudního přezkumu vyloučeno. Při hodnocení povahy napadeného úkonu

vycházel krajský soud z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 – 98, č. 837/2006 Sb. NSS.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Předně namítla, že v odůvodnění napadeného usnesení chybí úvaha o tom, zda žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 44a odst. 3 památkového zákona. Takové posouzení je přitom nutné i s ohledem na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS. Podle výjimky obsažené v § 44a odst. 3 památkového zákona platí, že vydá-li závazné stanovisko orgán státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad, jedná se o samostatné rozhodnutí ve správním řízení. Orgán památkové péče v nyní řešené věci dospěl k tomu, že dokumentace přiložená k žádosti není kompletní dokumentací pro vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby. Posuzoval ji tedy jako záměr, k němuž je v souladu s § 44a památkového zákona potřeba vydat závazné stanovisko formou rozhodnutí. Stěžovatelku navíc poučil o možnosti podat odvolání a daný úkon výslovně označil jako „rozhodnutí“.

[4] Podle citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009 – 113 je nutné vždy posoudit, zda se v konkrétní věci jedná o závazné stanovisko, na které bude navazovat další řízení, či nikoliv. Některá závazná stanoviska jsou totiž vydávána v samostatném správním řízení formou správního rozhodnutí ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, resp. rovněž ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se mj. právě o závazné stanovisko orgánu státní památkové péče podle § 44a odst. 3 památkového zákona. Z napadeného usnesení však není patrné, zda si krajský soud byl vědom posledně citovaného ustanovení památkového zákona či závěrů rozšířeného senátu, a stěžovatelka proto napadené usnesení považuje za nepřezkoumatelné. I pokud by však bylo přezkoumatelným, je na místě jej zrušit z důvodu vady řízení, k níž měl soud přihlídnout z úřední povinnosti. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 9 As 236/2016 – 36.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ve shodě se stěžovatelkou uvedl, že z odůvodnění napadeného usnesení není zřejmé, na základě jakých skutečností a úvah krajský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního. Pojem „závazné stanovisko“, jak jej užívá zákon o státní památkové péči, vždy významově nekoresponduje s pojmem závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Závazné stanovisko podle § 14 památkového zákona může mít jak formu samostatného rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, tak formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, kdy je podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Přílohou žádosti stěžovatelky o vydání závazného stanoviska byla dokumentace záměru stavby, která však nesplňovala náležitosti stanovené prováděcím právním předpisem. Vzhledem k této skutečnosti postupoval orgán památkové péče podle názoru žalovaného v souladu se zákonem, jestliže závazné stanovisko k záměru stěžovatelky vydal ve formě rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Teprve pro účely územního rozhodnutí či stavebního řízení, kdy je předložena projektová dokumentace splňující náležitosti stanovené prováděcím právním předpisem, vydává orgán památkové péče v souladu s § 44a odst. 3 památkového zákona závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Žalovaný dále odkázal na relevantní závěry odborné literatury a uzavřel, že správní orgány ve věci postupovaly procesně správně. Závěrem vyjádřil souhlas s návrhem stěžovatelky, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného usnesení, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73). Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení v tom, že postrádá jakoukoliv úvahu ohledně povahy napadeného rozhodnutí jako rozhodnutí ve smyslu § 44a odst. 3 památkového zákona. Odůvodnění napadeného usnesení, byť kusé, považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelné. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm situacím, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64).

[9] Podle § 44a odst. 3 památkového zákona „*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.*“

[10] Závazné stanovisko podle § 14 památkového zákona může mít dvojí povahu. Buď jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, 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 (srov. již citovaný rozsudek č. j. 9 As 236/2016 – 36, bod 11, nebo rozsudek č. j. 2 As 75/2009 – 113, bod 14), které správní soud přezkoumává v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[11] V nyní projednávané věci krajský soud považoval napadené rozhodnutí za závazné stanovisko, ačkoliv je žalovaný jednoznačně označil jako rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. V případě, že by se skutečně jednalo o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, nebyl by žalovaný oprávněn rozhodnutí o odvolání vydat. Rozhodnutí orgánu památkové péče obsahuje mj. poučení o možnosti odvolání, což nasvědčuje tomu, že správní orgán skutečně zamýšlel vydat závazné stanovisko formou správního rozhodnutí.

[12] Krajský soud ve svém usnesení vycházel z pouze z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 90/2001 – 98, zcela však pominul pozdější rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009 – 113, který provedl výklad týkající se dvojího charakteru vydávání závazných stanovisek, přičemž v bodě 45 tohoto rozsudku je popsáno, za jakých okolností je závazné stanovisko samostatným rozhodnutím, které je možno podrobit soudnímu přezkumu.

[13] Ve zde posuzované věci vydal závazné stanovisko orgán památkové péče k žádosti stěžovatelky ve věci záměru stavby objektu turistické informační kanceláře. Jak vyplývá z § 44a odst. 3 památkového zákona, závazné stanovisko v „tradiční“ formě ve smyslu § 149

správního řádu se vydává za podmínek, že se jedná o záměr regulovaný stavebním zákonem a současně je dána pravomoc stavebního úřadu k jeho posouzení. Podmínka pravomoci stavebního úřadu pak souvisí s tím, „*jak podrobná je dokumentace či žádost sama. [...] Pokud žádost výše uvedené náležitosti (stanovené vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, pozn. Nejvyššího správního soudu) neobsahuje, tedy má podobu např. ideového záměru, hmotové studie atp., lze takovou žádost podle § 14 odst. 1 či 2 zák. o st. památkové péči posoudit, pokud splňuje obecné požadavky určitosti žádosti podle správního řádu. K takové žádosti však orgán památkové péče vydá závazné stanovisko formou správního rozhodnutí, neboť není dána navazující rozhodovací pravomoc stavebního úřadu.*“ (ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 44a).

[14] O samotné formě napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí orgánu památkové péče, mezi stranami není sporu. Po vydání závazného stanoviska navíc následovalo odvolací řízení a nikoliv správní řízení, ve kterém by rozhodoval stavební úřad. Závazné stanovisko má tedy charakter samostatného správního rozhodnutí a krajský soud proto postupoval v rozporu se zákonem, pokud žalobu proti rozhodnutí žalovaného jako nepřipustnou odmítl s poukazem na nemožnost takové rozhodnutí přezkoumat samostatně.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud posoudí důvodnost stěžovatelčiny žaloby.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu