



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně společnosti: **HTP Budějovická s. r. o.**, se sídlem Mánesova 917/28, Praha 2, zastoupené Mgr. Martinem Švédou, advokátem se sídlem Platnéřská 2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2006, č. j. 43233/2005-63/O-3204/05, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2008, č. j. 6 Ca 266/2006 - 75,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2008, č. j. 6 Ca 266/2006 - 75, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2008. Tím soud zamítl žalobu, kterou žalobkyně napadala výše uvedené rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního (dále jen „magistrát“) ze dne 22. 8. 2005, č. j. MHMP/160665/2005/OST/Fr. Tímto rozhodnutím magistrát jednak povolil obnovu řízení ukončeného rozhodnutím magistrátu ze dne 15. 9. 2004, č. j. MHMP/107897/2004/OST/Fr, jednak zrušil rozhodnutí odboru stavebního Úřadu městské části Praha 4 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 21. 5. 2004, č. j. P4/18206/04/OSD/POSA/3513, a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.

[2] Dne 6. 2. 2004 obdržel stavební úřad návrh žalobkyně na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Přeložky inženýrských sítí“ na pozemcích č. parc. 305, 306, 301/126, 310/166, 310/167 a 3275 v k. ú. Michle, při ulicích Budějovická a Vyskočilova, Praha 4. Dnem doručení návrhu bylo zahájeno územní řízení. Dne 15. 3. 2004 oznámilo svou účast v daném územním řízení občanské sdružení Ateliér pro životní prostředí (dále jen „Ateliér“). Stavební úřad opatřením ze dne 22. 3. 2004 sdělil Ateliéru, že mu v řízení o umístění předmětné stavby nenáleží postavení účastníka, neboť realizaci této stavby nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a nedojde ani k narušení krajinného rázu ve smyslu § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Proti uvedenému sdělení podal Ateliér odvolání k magistrátu, který napadené sdělení posoudil jako rozhodnutí o tom, že Ateliér není účastníkem řízení v dané věci, ovšem bez zákonem stanovených obsahových náležitostí, tj. výroku, odůvodnění a poučení. Proto je magistrát rozhodnutím ze dne 18. 5. 2004 zrušil. Stavební úřad vydal dne 21. 5. 2004 (tedy před nabytím právní moci výše uvedeného rozhodnutí magistrátu) rozhodnutí o umístění předmětné stavby přeložek sítí technického vybavení. Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání pouze Ateliér, který namítl, že byl nezákonným způsobem vyloučen z řízení a v důsledku toho nemohl uplatnit svá procesní práva vyplývající z postavení účastníka řízení.

[3] Dne 10. 6. 2004 podal stavební úřad k Ministerstvu pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) podnět k přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí magistrátu ze dne 18. 5. 2004 mimo odvolací řízení. Ministerstvo posoudilo napadené rozhodnutí magistrátu jako nezákonné opatření a dne 3. 8. 2004 vydalo opatření označené jako „náprava nesprávného opatření“, kterým podle § 110 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zrušilo napadené rozhodnutí magistrátu.

[4] Magistrát dne 21. 9. 2004 zamítl jako nepřipustné odvolání Ateliéru podané proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění předmětné stavby. V odůvodnění rozhodnutí odkázal na právní názor vyjádřený ve výše uvedeném opatření ministerstva ze dne 3. 8. 2004. Rozhodnutí magistrátu nabylo právní moci dne 19. 10. 2004.

[5] Ateliér podal následně rozklad proti výše uvedenému opatření ministerstva. Ministr pro místní rozvoj (dále jen „ministr“) rozhodl o rozkladu tak, že dne 21. 2. 2005 napadené opatření ministerstva zrušil, přičemž v odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že Ateliér byl z daného územního řízení vyloučen nicotným aktem, a proto mu v tomto řízení náleželo postavení účastníka.

[6] Dne 10. 1. 2005, tedy ještě před vydáním výše uvedeného rozhodnutí o rozkladu, obdržel magistrát podání Ateliéru ve věci předmětné stavby. V tomto podání Ateliér zejména namítl, že nezákonný postup stavebního úřadu a ministerstva měl za následek vydání nezákonného rozhodnutí magistrátu ze dne 21. 9. 2004, kterým bylo jeho odvolání zamítnuto jako nepřipustné, a že jsou dány důvody pro povolení obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. b) a c) správního řádu. Navrhl tedy zrušení citovaného rozhodnutí magistrátu a vrácení věci do odvolacího řízení. Magistrát na základě rozhodnutí ministra o rozkladu posoudil toto podání jako návrh na obnovu řízení z důvodu stanoveného v § 62 odst. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“).

Podle citovaného ustanovení se řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, na návrh účastníka řízení obnoví, pokud byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a náprava nemohla být zjednána v odvolacím řízení. Magistrát vydal dne 22. 8. 2005 rozhodnutí, kterým povolil obnovu řízení ukončeného rozhodnutím magistrátu ze dne 21. 9. 2004. Zároveň spojil podle § 64 odst. 2 správního řádu rozhodnutí o obnově řízení s novým rozhodnutím ve věci, tedy o podaném odvolání Ateliéru. O něm rozhodl tak, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 21. 5. 2004 o umístění předmětné stavby zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

[7] Žalovaný poté zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí magistrátu ze dne 22. 8. 2005.

[8] Následnou žalobu žalobkyně zamítl městský soud s tím, že magistrát svým postupem zbavil Ateliér možnosti účastnit se odvolacího řízení a domoci se tak věcného přezkoumání územního rozhodnutí. Uvedené pochybení pak mělo podstatný vliv na rozhodnutí o odvolání, protože v případě jeho správného posouzení by odvolací orgán nezamítl odvolání dle § 60 správního řádu, ale rozhodl by o něm meritorně dle § 59 uvedeného zákona, tedy rozhodnutím naprosto odlišného charakteru. Náprava daného pochybení přitom nemohla být zjednána v odvolacím řízení. Z uvedených důvodů městský soud konstatoval, že podmínky pro povolení obnovy řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu byly v daném případě splněny a za této situace bylo povinností správního orgánu obnovu povolit, s jedinou výjimkou případů stanovených v odstavci 3 téhož ustanovení, k nimž však projednávaný případ nenáleží. V daném případě nebylo nutné naplnit ani podmínku obecného zájmu na přezkoumání rozhodnutí uvedenou v § 62 odst. 2 citovaného zákona, neboť se nejednalo o nařízení obnovy z vlastního podnětu správního orgánu. Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani žalobkyní namítaná změna faktického stavu v době rozhodování o povolení obnovy řízení (tedy skutečnost, že stavba, o jejímž umístění bylo v napadeném rozhodnutí rozhodováno, již byla povolena pravomocným stavebním povolením, následně byla realizována a zkolaudována pravomocným kolaudačním rozhodnutím). Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nesprávného postupu magistrátu v otázce zrušení rozhodnutí o umístění stavby, protože důvod obnovy se týkal pouze řízení před magistrátem coby odvolacím orgánem. Magistrát tedy postupoval plně v souladu s § 64 odst. 2 správního řádu. Soud nakonec konstatoval, že neshledal důvodnými ani další námitky žalobkyně, dle kterých došlo vydáním uvedených rozhodnutí k porušení zásad hospodárnosti správního řízení, principu ochrany práv stavebníka nabytých v dobré víře a k porušení principu právního státu. Soud zdůraznil, že mu v tomto řízení nepříslušelo zkoumat, jakým způsobem a s jakým výsledkem lze o návrhu na umístění stavby v současné době rozhodnout.

II.

[9] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek městského soudu napadla kasační stížností, která obsahovala dva okruhy námitek. Nejprve namítla pochybení dotčených orgánů spočívající v tom, že rozhodnutím magistrátu bylo vedle povolení obnovy řízení současně zrušeno i rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby „Přeložky inženýrských sítí“. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem, že došlo

k naplnění podmínky stanovené v § 64 odst. 2 správního řádu. Dle uvedeného ustanovení se rozhodnutí o obnově řízení spojí s novým rozhodnutím ve věci v případech, kdy se důvod obnovy řízení týká pouze řízení před odvolacím orgánem. V nyní posuzovaném případě se však důvod obnovy netýkal pouze vadného rozhodnutí magistrátu, nýbrž byl dán již od počátku správního řízení, a to tím, že správní orgán prvního stupně protiprávně odpíral Ateliéru účastenství v řízení. Stěžovatelka v souvislosti s touto námitkou upozornila rovněž na judikaturu správních soudů, podle níž se vlastní rozhodnutí ve věci ruší až vydáním nového rozhodnutí, které je vydáváno až po provedení obnoveného řízení. Takový postup je zcela logický a plně v souladu s principem ochrany oprávněných zájmů a práv nabytých v dobré víře na základě pravomocného rozhodnutí ve věci. Pokud by rozhodnutí o povolení obnovy řízení zároveň zrušilo vlastní rozhodnutí ve věci, přičemž by nové rozhodnutí ve věci, vydané posléze, nebylo nijak podstatně změněné oproti původně vydanému rozhodnutí, je velmi pravděpodobné, že osoby, které na základě zrušeného pravomocného rozhodnutí nabyly práv a posléze jim tato práva byla dočasně upírána a následně opět přiznána, by uplatňovaly škody, které jim byly způsobeny takovým nesprávným postupem správních orgánů.

[10] Druhý okruh kasačních námitek mířil k potřebě zohlednit zásadu hospodárnosti správního řízení a zásadu ochrany práv stavebníka nabytých v dobré víře při rozhodování o obnově řízení. Jestliže v době, kdy je rozhodováno o obnově řízení, jsou okolnosti natolik změněny, že objektivně nejsou dány žádné zákonem chráněné zájmy, kvůli kterým by bylo účelné obnovu zahajovat, je v rozporu se zásadou hospodárnosti správního řízení takové řízení vést, namítla stěžovatelka. Stavba, o jejímž umístění bylo rozhodováno, nejenže byla povolena pravomocným stavebním povolením, ale byla rovněž realizována a zkolaudována. V takovém případě je při rozhodování o obnově řízení (stejně tak při rozhodování o následné žalobě) třeba vážit zájmy účastníků řízení. Na jedné straně stojí vlastnické právo investora k dotčeným pozemkům a jeho víra v bezvadnost a zákonnost správních rozhodnutí. Stěžovatelka v pozici investora v rámci svého projektu podnikla mnohamilionové investice, které jsou nyní ohroženy formálním pochybením správních úředníků. Pokud skutečně dojde k ohrožení právních zájmů nejen stěžovatelky, ale i širokého okruhu dalších účastníků řízení (tj. zejména správců inženýrských sítí, kteří přeložky nyní ve veřejném zájmu užívají), pak je velmi pravděpodobné, že tyto subjekty budou právní cestou vymáhat jim vzniklé škody způsobené nesprávným úředním postupem. Výše takto uplatněných nároků na náhradu škody by pravděpodobně dosahovala mnohamilionových částek, značně zatěžujících státní rozpočet. Na druhé straně stojí zájmy reprezentované Ateliérem, které nezávisle na tomto občanském sdružení hájí z úřední povinnosti orgány státní správy. Přičemž Ateliér, domáhající se obnovy řízení, nepoukázal na žádný materiální následek napadeného rozhodnutí o umístění stavby. Jediným důvodem pro obnovu řízení tak bylo procesní pochybení a formální újma na právech opomenutého účastníka správního řízení. Proti sobě tak stojí vlastnické právo stavebníka, jeho investiční zájmy, zájem veřejnosti na nerušené distribuci médií vedených v rámci dotčených inženýrských sítí a s tím spjatý ekonomický zájem provozovatelů těchto sítí a zájem občanské iniciativy spočívající ve formalistickém požadavku obnoveného řízení, kdy již nyní je zcela evidentní, že nejsou a nemohou být dotčeny žádné konkrétní zájmy chráněné dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelka na závěr vyjádřila přesvědčení, že zájmy, kterých se dovolává, jsou spojeny s tíživější újmou na zákonem a ústavou garantovaných právech.

[11] Stěžovatelka konečně také upozornila na skutečnost, že dle nyní účinné legislativy, konkrétně dle § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, se v případě, že dojde ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení nebo udělení souhlasu stavebního úřadu, nové územní rozhodnutí již nevydává. Jelikož obdobnou úpravu původní stavební zákon, jehož ustanoveními se předmětné řízení řídí, neobsahoval, dochází k této složité situaci.

[12] Stěžovatelka zároveň požádala o to, aby byl její kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, protože bezodkladně po předložení věci a po vykonání nezbytných procesních úkonů v řízeních rozhodl přímo ve věci samé.

III.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nejprve věnoval druhému okruhu kasačních námitek, tedy otázce zohlednění zásady hospodárnosti správního řízení a zásady ochrany práv stavebníka nabytých v dobré víře při rozhodování o obnově řízení (blíže viz bod [10] shora). Stěžovatelka v podstatě namítá, že správní orgán rozhodující o obnově řízení disponoval diskreční pravomocí, umožňující mu nevyhovět návrhu účastníka na obnovu řízení z výše uvedených důvodů. Nejvyšší správní soud se však s tímto názorem neztotožňuje.

[15] Magistrát rozhodl o obnově řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, který stanoví: *„Řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, se na návrh účastníka řízení obnoví, jestliže byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení.“* Z uvedeného ustanovení plyne, že při splnění v něm definovaných podmínek má účastník řízení na obnovu právní nárok a správní orgán je povinen ji k návrhu účastníka povolit (k obdobnému závěru viz též Hendrych, D. 2003. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 5. vydání, str. 350). Správní orgán zde nemá prostor pro správní uvážení na základě nějakých dalších, v zákoně neuvedených kritérií. Jeho diskreci v dané otázce zřetelně omezil již zákonodárce, který zařazením písmene c) do citovaného ustanovení zákona dal najevo, že považuje zájem účastníka řízení, kterému byla možnost účastnit se řízení neprávem odňata, za natolik zásadní, že převažuje nad odlišnými zájmy ostatních účastníků. Správnímu orgánu tak byla ponechána diskreční pravomoc toliko v rozsahu pojmu *„mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí“*. Přičemž je nepochybné, že odnětí postavení účastníka řízení Ateliéru podstatný vliv na rozhodnutí mít skutečně mohlo. Ateliér se domáhal přiznání postavení účastníka s tím, že v řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Jak plyne ze správního spisu, v zájmu předmětné stavby „přeložky inženýrských sítí“ bylo po vydání rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby zahájeno řízení o kácení mimolesních dřevin, jejichž ochrana i případné odstranění spadá do režimu zákona o ochraně přírody a krajiny. Konstatování stěžovatelky, podle něž je evidentní, že v řízení nemohly být dotčeny žádné konkrétní zájmy chráněné dle citovaného zákona, je tedy zjevně účelové.

Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem městského soudu, že znemožnění meritorního projednání věci před druhoinstančním správním orgánem potenciálně mohlo mít podstatný vliv na předmětné rozhodnutí.

[16] Stěžovatelka rovněž namítla, že popsaná aplikace ustanovení správního řádu o obnově řízení zasahuje do jejích ústavně garantovaných práv. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že k uvedené situaci v nyní rozhodované věci dochází, pak by byl nucen buď usilovat o nalezení takové interpretace správního řádu, jež by byla ústavně konformní, anebo, pokud by se mu k ní nepodařilo dospět, musel by řízení přerušit a otázku ústavnosti daných ustanovení zákona předložit k posouzení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že k zásahu do právem chráněných zájmů stěžovatelky, jež by měl uvedený charakter, v posuzovaném případě nedochází. Stěžovatelka totiž, jak ostatně sama v kasační stížnosti uvádí, má možnost domáhat se náhrady případné škody cestou řízení o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem.

[17] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky směřující proti rozhodnutí magistrátu, kterým byla povolena obnova řízení, nedůvodnými. Magistrát však zároveň rozhodl o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (stavebního úřadu) o umístění stavby, proti čemuž stěžovatelka brojila svou první námitkou (blíže viz bod [9] shora). Tuto námitku již Nejvyšší správní soud za důvodnou považuje.

[18] Podle § 64 správního řádu *„nové řízení ve věci provede správní orgán, jehož rozhodnutí se důvod obnovy řízení týká; týká-li se důvod obnovy řízení rozhodnutí správních orgánů prvního i druhého stupně, provede nové řízení správní orgán prvního stupně. Pokud se důvod obnovy řízení týká pouze řízení před odvolacím orgánem, spojí se rozhodnutí o obnově řízení s novým rozhodnutím ve věci. Novým rozhodnutím ve věci se původní rozhodnutí ruší.“* Klíčovou otázkou tedy je, zda se v nyní posuzovaném případě důvod obnovy řízení týká pouze rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Na danou otázku Nejvyšší správní soud odpovídá negativně. Ze správního spisu je totiž patrné, že důvod obnovy řízení se dotýká i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Ba dokonce v této fázi správního řízení spočívají kořeny celého zde nyní řešeného problému, který vznikl tím, že stavební úřad nepřiznal Ateliéru postavení účastníka. Závěr, že důvod obnovy řízení se nedotýká rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je tedy zjevně chybný. Magistrát zcela správně rozhodl o povolení obnovy řízení (a v rozsahu tohoto výroku není jeho rozhodnutí co vytknout), avšak v rozsahu výroku, kterým uvedený správní orgán druhého stupně nově rozhodl ve věci samé, pochybil. Nové rozhodnutí ve věci je v tomto případě oprávněn vydat pouze správní orgán prvního stupně.

IV.

[19] S ohledem na závěr uvedený v bodě [18] tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán zde vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[20] V novém řízení městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. dubna 2009

senátu

Kaniová
JUDr. Lenka
předsedkyně