



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 žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2007, č. j. 3614/2007, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **EPOQUE HOTEL a.s.**, se sídlem Na Strži 1702/65, Praha 4, zastoupené JUDr. Miroslavem Janstou, advokátem se sídlem Těšnov 1/1059, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 12. 2010, č. j. 8 Ca 336/2007 - 75,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 12. 2010, č. j. 8 Ca 336/2007 - 75, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Společnosti LANCASTER, a.s. a Pivovarský holding, a. s. podali dne 31. 1. 2005 společnou žádost o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“), kterým by byly připuštěny z hlediska zájmů státní památkové péče zamýšlené práce v případě stavby EPOQUE PANKRÁC – hotel, Praha 4, Pankrác. Magistrát hlavního města Prahy, odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu (dále též „magistrát“) nejprve závazným stanoviskem ze dne 10. 10. 2005 připustil bez podmínek přípravu zamýšlených prací.

Uvedené závazné stanovisko bylo následně zrušeno v přezkumném řízení rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 6. 2006, které nabylo právní moci dne 9. 10. 2006, po rozhodnutí ministra kultury o rozkladu.

[2] Magistrát poté začal jednat jako s účastníky řízení s žalobcem a s dalším občanským sdružením (Pankrácká společnost) a rozhodnutím ze dne 9. 1. 2007, č. j. MHMP 25094/2005/Cír, vydal v dané věci opět souhlasné závazné stanovisko; zároveň stanovil dvě omezující podmínky. Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím k odvolání žalobce změnil rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 1. 2007 tak, že zrušil omezující podmínku č. 2, ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou městský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Proti rozsudku městského soudu nyní žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

[3] První senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednávání věci zjistil, že městský soud při vypořádání jedné ze zásadních žalobních námitek, jež se vztahuje k otázce podjatosti úředníků magistrátu, kteří v dané věci rozhodovali, založil svou argumentaci na závěrech vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67, č. 503/2005 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz). Jelikož závěry vztahující se k otázce podjatosti úředníků územně samosprávných celků obsažené ve shora citovaném rozsudku první senát nesdílel, v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 89/2010 tyto závěry zpochybnil a předložil svůj odlišný právní názor k posouzení rozšířenému senátu zdejšího soudu. Z tohoto důvodu předsedkyně senátu rozhodla v nynější věci usnesením ze dne 2. 11. 2011 o přerušení řízení, podle § 48 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve znění účinném do 31. 12. 2011 s. ř. s.

[4] Rozšířený senát usnesením ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, o předložené právní otázce rozhodl, a tak předsedkyně senátu v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. usnesením ze dne 26. 11. 2012 rozhodla, že se v řízení pokračuje.

[5] Po podání žádosti o vydání závazného stanoviska přešly části obchodního jmění společnosti LANCASTER a.s. v důsledku rozdělení na nástupnické společnosti EPOQUE HOTEL a.s., IČ: 27455858, a EPOQUE-LANCASTER a.s., IČ: 27415171. Část jmění, která se týkala projektu EPOQUE PANKRÁC – hotel, přešla na nástupnickou společnost EPOQUE HOTEL a.s. (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“).

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu

[6] Městský soud nepřisvědčil námitce žalobce, že žalovaný „smetl“ veškeré odvolací důvody jako „drobná procesní a věcná pochybení“ prvoinstančního orgánu. Podle soudu žalovaný osvětlil, jaká pochybení má na mysli a zdůvodnil, proč je ponechal bez dalšího komentáře.

[7] K námitce podjatosti úředních osob městský soud uvedl, že se jí žalovaný věnoval dostatečně, a odkázal na příslušné pasáže napadeného rozhodnutí. Dále odkázal na

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67 a dodal, že žalobce v podané žalobě žádné konkrétní okolnosti tvrzené podjatosti úředníků magistrátu neuvedl a že námitky podjatosti vznesené v průběhu správního řízení byly v souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu v rámci tohoto řízení vyřešeny. Námitku, podle níž se žalovaný nevypořádal s obsahem zápisu o pobytu zahraniční odbornice Dr. I. W. v. O., shledal soud nedůvodnou s tím, že není zřejmé, v kterém podání měl žalobce zmínit předmětný zápis.

[8] Městský soud má konečně také za to, že se žalovaný dostatečně vyrovnal s odborným vyjádřením Národního památkového ústavu i s vyjádřením Výboru světového dědictví UNESCO.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl nesprávné vyřešení otázky vyloučení úředních osob správního orgánu prvního stupně. Poukázal na to, že vedení města „opakovaně a veřejně“ vyjadřovalo podporu záměru a že rozhodující úředníci se účastnili uzavřených jednání („kulatého stolu“), při kterých „v nerozborné jednotě“ s politiky města domlouvali zprůchodnění záměru, což má být dostatečně zdokumentováno ve správním spise i v přílohách žaloby. Městský soud při posuzování dané otázky vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 - 67, který je dle stěžovatele již překonán. Oddělení agendy vykonávané v samostatné a přenesené působnosti ve skutečnosti neexistuje, stejně jako reálná záruka, že politické špičky územně samosprávných celků úředníky neovlivňují. K návštěvě Dr. I. W. v. O. stěžovatel poukázal na své odvolání ze dne 2. 2. 2007, v němž měl uvedenou akci rozebrat (ačkoliv „utajovaný zápis“ získal až později a z neformálních zdrojů).

[10] Ostatní žalobní body dle stěžovatele městský soud vyřídil „zcela povrchně“, stejně jako před ním žalovaný odvolací námitky. Z tohoto hlediska je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Konkrétně se městský vůbec nevypořádal s tím, zda je záměr v souladu s Úmluvou o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví vyhlášenou pod č. 159/1991 Sb. a jejím výkladem provedeným Mezivládním výborem pro ochranu kulturního a přírodního dědictví výjimečné světové hodnoty, ustaveným při UNESCO (dále jen „Výbor pro světové dědictví“). Vůbec se nezabýval ani otázkou zákonnosti schváleného záměru z hlediska režimu, který platí v ochranném pásmu Pražské památkové rezervace ve smyslu rozhodnutí Odboru kultury NPV ze dne 19. 5. 1981, č. j. Kul/5-932/81, jež navazuje na vládní nařízení č. 66/1971 Sb.

[11] Stěžovatel konečně také namítl, že nedošlo k posouzení stanoviska Národního památkového ústavu – ústředního pracoviště, ani k prověření důvodů uvedených v korespondenci NPÚ se žalovaným. Vypořádal-li městský soud tuto žalobní námitku pouze odkazem na příslušné strany odůvodnění rozhodnutí žalovaného, nepřezkoumal napadené rozhodnutí dostatečně v mezích žalobních bodů.

[12] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnosti je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou přípustnosti žaloby podané stěžovatelem k městskému soudu. Dovodil, že správní akt vydaný magistrátem sice dle současné judikatury nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přesto však usoudil, že v nynější fázi soudního řízení není na místě rozhodnout o zrušení rozsudku městského soudu a o odmítnutí žaloby pro nepřípustnost (viz níže část IV.A). Mohl tak přistoupit k posouzení jednotlivých kasačních námitek uplatněných stěžovatelem.

[15] Žádost o vydání předmětného závazného stanoviska byla podána z toho důvodu, že pozemky dotčené navrhovanou stavbou leží v ochranném pásmu památkové rezervace v hlavním městě Praze. Jádru sporu mezi zastánci a odpůrci vydání souhlasného závazného stanoviska spočívalo, stručně řečeno, v posouzení otázky, zda vybudováním výškové budovy EPOQUE PANKRÁC – hotel (a budovy EPOQUE PANKRÁC – bytový dům, o níž Nejvyšší správní soud rozhoduje v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 91/2011) na území Pankrácké pláně nedojde k zásadnímu narušení pražského panoramatu. Nicméně Nejvyšší správní soud se v nynějším řízení zabýval námitkami spíše procesního rázu, a to zda městský soud dostatečně vypořádal jednotlivé námitky uplatněné stěžovatelem v žalobě. Nejprve posoudil uvedenou otázku ve vztahu k námitkám týkajícím se podjatosti úředních osob správního orgánu prvního stupně (IV.B), následně ve vztahu k dalším žalobním námitkám (IV.C).

IV.A Posouzení přípustnosti žaloby a intertemporálních dopadů změn v soudní judikatuře týkající se povahy závazných stanovisek vydávaných dle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve *ex officio* zabýval tím, zda nebyla žaloba podaná stěžovatelem nepřipustná podle § 68 písm. e) ve spojitosti s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Je totiž otázkou, jestli správní akt formálně označený magistrátem i žalovaným jako rozhodnutí skutečně představoval rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je způsobilé samostatného soudního přezkumu, a zda tedy nebylo na místě žalobu bez meritorního projednání odmítnout [podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[17] Magistrát v záhlaví svého „rozhodnutí“ uvedl, že jej vydává podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád z roku 2004“), v poučení pak účastníky řízení odkázal na možnost podat odvolání podle § 83 odst. 1 téhož zákona. Žalovaný odvolání podaná stěžovatelem (a dalšími účastníky) projednal a rozhodl o nich podle § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 5 uvedeného zákona.

[18] Magistrát však „rozhodoval“ o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, přičemž podle § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004 je závazné stanovisko úkonem učiněný správním orgánem na základě zákona, „který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část

pokračování

rozhodnutí správního orgánu.“ Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 tedy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu, ani § 65 s. ř. s. Soudní přezkum závěrů obsažených v takovém závazném stanovisku je tak umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s., ledaže speciální úprava ve vztahu k určitému závaznému stanovisku výslovně stanoví něco jiného (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113). Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko (§ 149 odst. 5 s. ř. s.).

[19] Zákon o státní památkové péči ve znění účinném od 1. 1. 2007 speciální úpravu dané problematiky sice obsahuje (podle § 44a uvedeného zákona *„[z]ávazné 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“*), avšak z dikce citovaného ustanovení je patrné, že závazná stanoviska vydávaná podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči je třeba dělit na ty, jež se řídí režimem obecné úpravy daného institutu (tj. § 149 správního řádu z roku 2004), a na závazná stanoviska, která materiálně představují rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004. Do posléze uvedené kategorie spadají třeba případy, při nichž jde o obnovu movité kulturní památky, kdy zpravidla již není žádný jiný orgán příslušný vydat navazující „konečné“ rozhodnutí podle zvláštního předpisu. Tak tomu je typicky u závazných stanovisek k obnově kulturních památek, které nejsou stavbou (vydávaných např. při restaurování závěsných obrazů, nábytku apod.), podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Samostatným rozhodnutím ve věci jsou též závazná stanoviska podle § 14 odst. 2 k údržbovým pracím na nemovitostech, pokud splňují podmínky uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (blíže viz Malý, S., Varhaník, J. Zákon o státní památkové péči. Komentář. 2011, Praha: Wolters Kluwer, str. 74). Takovým samostatným rozhodnutím ale nemůže být závazné stanovisko vydané v nynější věci, neboť stavba hotelu EPOQUE PANKRÁC zjevně není stavbou, která by nevyžadovala stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. V nynějším případě tedy správní orgány (a následně i městský soud) pochybili, jestliže označili předmětný správní akt vydaný magistrátem za rozhodnutí a jestliže s ním podle toho nakládali.

[20] S ohledem na specifika této věci však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není na místě z výše popsaných důvodů napadený rozsudek městského soudu zrušit a žalobu odmítnout [podle § 110 odst. 1 ve spojitosti s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Je totiž třeba přihlédnout k tomu, že judikatura správních soudů k výkladu povahy závazných stanovisek prošla v uplynulých letech poměrně turbulentním vývojem. Nejvyšší správní soud přitom ve vztahu k posuzování dopadů zásadních změn v rozhodovací činnosti soudů zdůrazňuje, že *„v podmínkách právního státu je nemyslitelné, aby se v důsledku provedeného judikatorního odklonu zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 – 65; obdobně viz též rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95). Uvedenou maximu je třeba ctít obzvláště v případě posuzování výluk ze soudního přezkumu, aby nedocházelo k ústavně nepřipustnému odepření přístupu k soudu (tzv. *denegatio iustitiae*). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu, ale i Ústavního soudu je při výkladu kompetenčních výluk

třeba dbát zvláštní opatrnosti také s ohledem na požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva pro běžného adresáta právní regulace [usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, srov. v tomto ohledu rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, a ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (všechny citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné na <http://nalus.usoud.cz>].

[21] Povaha závazných stanovisek byla sporná zejména za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967“), který obsahoval téměř výlučně úpravu vydávání správních rozhodnutí. Podrobnější úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek, stejně jako osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení atd. neobsahoval. Nejvyšší správní soud se otázkou samostatné soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek zabýval již ve své rané judikatuře. V usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 – 98, publikovaném pod č. 837/2006 Sb. NSS., dospěl k závěru, že závazné stanovisko je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. To nastane až rozhodnutím konečným. Soudní přezkum tedy přicházel v úvahu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. pouze v rámci konečného rozhodnutí. V případě některých závazných stanovisek nicméně judikatura dospěla k odlišnému závěru; za samostatně přezkoumatelné tak bylo označeno například stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39).

[22] Ke sjednocení rozdílných právních názorů došlo až rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS. Rozšířený senát, za právního stavu před nabytím účinnosti správního řádu z roku 2004 a novelizací speciálních zákonů, ve sjednocujícím rozhodnutí konkrétně vyslovil, že *„[z]ávazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví“*. Rozšířený senát dodal, že *„[a]ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“*. Zdůraznil, že kompetenční výlukou obsaženou v § 70 písm. a) s. ř. s. je nutno vykládat restriktivně a že žalobu je nutno připustit proti takovému úkonu, který zasahuje do právní sféry jednotlivce.

[23] Správní řád z roku 2004 sice upravil závazná stanoviska podrobnějším způsobem (a v návaznosti na něj i některé z tzv. složkových zákonů z oblasti správního práva), avšak ani za jeho účinnosti nebyla právní povaha tohoto institutu prosta pochybností. Nejvyšší správní soud na jednu stranu v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52, shledal závazná stanoviska samostatně soudně přezkoumatelnými i ve věcech řídicích se správním řádem z roku 2004, a to právě s odkazem na výše citované sjednocující rozhodnutí rozšířeného senátu (učinil tak navíc ve věci, v níž se stěžovatel podanou žalobou domáhal přezkoumání závazného stanoviska vydaného podle § 14 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči). V odůvodnění rozsudku č. j. 7 As 43/2009 – 52 zdejší soud mimo jiné uvedl, že *„obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle ust. § 70*

pokračování

písm. a) s. ř. s., jakož i jakýchkoli jiných důvodů pro odeprání soudního přezkumu činnosti veřejné správy, a o tom, za jakých okolností může a musí být rozhodovací činnost veřejné správy podrobena soudní kognici (...) nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny, neboť mají ve svém jádru ústavní povahu a vycházejí z koncepce žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., která od nabytí účinnosti s. ř. s. nedoznala jakýchkoli legislativních změn“. Na druhou stranu v rozsudku ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 – 65 Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[d]e lege lata tedy může mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu“.* V tomto rozsudku odkázal i na svůj předchozí rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 – 77, kde konstatoval, že *„[z]měna či zrušení závazného stanoviska prostředky danými správním řádem je totiž možná jen cestou odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které se o takové stanovisko opírá, ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu [...], nebo cestou přezkumného řízení (§ 149 odst. 5 v návaznosti na § 94 an. správního řádu) [...]“.*

[24] Také ve vztahu k úpravě obsažené ve správním řádu z roku 2004 tak muselo dojít ke sjednocení rozporné judikatury skrze řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, uzavřel, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu.

[25] Vedle toho je nutno (opakovaně) poukázat rovněž na skutečnost, že správní akt, který na základě dnešní judikatury již nelze považovat za samostatně přezkoumatelné rozhodnutí, byl magistrátem vydán se všemi formálními náležitostmi správního rozhodnutí. O žalobě proti navazujícímu rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2007 meritorně rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 31. 12. 2010, proti němuž následně žalobce podal kasační stížnost. Pokud by Nejvyšší správní soud v nynější fázi řízení zrušil rozsudek městského soudu, odmítl žalobu a vzkázal stěžovateli, že své výhrady vůči předmětnému závaznému stanovisku měl uplatňovat v řízení o konečném rozhodnutí, pak by se s ohledem na výše uvedené požadavky předvídatelnosti práva a právní jistoty pro běžného adresáta jednalo o ústavně nepřijatelný postup. Ve svém důsledku by to totiž znamenalo, že od průměrného adresáta právní regulace je vyžadováno, aby si samostatně posoudil, zda správní rozhodnutí se všemi náležitostmi, které obdržel od příslušného správního orgánu, je také z materiálního hlediska správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přístup k právní ochraně ve správním soudnictví by tak pro subjekt právní regulace byl odvislým od samostatného posouzení komplexní právní otázky, o které dlouho nepanovala shoda ani uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu.

IV.B Posouzení námitek týkajících se podjatosti úředních osob magistrátu

[26] Dle městského soudu stěžovatel neuvedl v žalobě žádné konkrétní okolnosti svědčící o tvrzené podjatosti příslušných úředních osob. To ale zjevně není pravda. Jak je patrné ze soudního spisu, stěžovatel v žalobě namítal, že v den vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně (tedy 9. 1. 2007) se sešel „kulatý stůl“, na nějž byli pozváni zástupci potenciálního investora sporných výškových budov na Pankrácké pláni a jejich projektanti a „propagátoři“, aniž by byl pozván kdokoli z „druhé strany“ (tj. z kritiků záměru, ať již z řad občanské či odborné veřejnosti). Stěžovatel dále poukazoval

na to, že kulatý stůl byl „ryze politickou záležitostí“, neboť byl zastřešen čelními pražskými politiky (primátor hl. m. Prahy Pavel Bém, náměstkyně primátora M. Rd., radní M. Rr.), a že výstup z kulatého stolu byl „nepokrytou a jednoznačnou agitací za zprůchodnění sporného záměru“. Dovožoval, že podklad sepsaný v rámci kulatého stolu představoval „konečně získané dostatečné alibi“ pro vydání souhlasného závazného stanoviska, o jehož obstarání se měli úředníci magistrátu poslední týdny před vydáním rozhodnutí snažit. Podle stěžovatele jim politické vedení města uspořádáním „kulatého stolu“, kde byli účastni, dalo jednoznačně najevo, co a jak si přeje rozhodnout: „Takto samosprávou ovlivňování a úkolování úředníci ztratili (...) schopnost a předpoklady nestranného, věcně správného, zákonného a přesvědčivého rozhodnutí“ v dané věci.

[27] Z uvedeného je patrné, že stěžovatel v žalobě uváděl relativně konkrétní skutečnosti, z nichž dovožoval podjatost úředních osob správního orgánu prvního stupně. Odůvodnění rozsudku městského soudu, který vypořádal námitku pojatosti úředních osob odkazem na rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67, je tak v daném bodě nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že vztah zaměstnance obce (kraje) k jeho zaměstnavateli nemá sám o sobě takovou povahu, že by vyvolával pochyby o jeho podjatosti při rozhodování ve správním řízení ve věcech, na nichž má daný územní samosprávný celek zájem. K tomu, aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka v takových případech byly dány, požadoval existenci dalších skutečností. Jestliže tedy stěžovatel existenci takových skutečností tvrdil, pak bylo povinností městského soudu se s jeho tvrzeními blíže vypořádat.

[28] Nejvyšší správní soud navíc svou nedávnou judikaturou zpřísnil požadavky na posuzování otázky podjatosti úředních osob ve věcech, v nichž vyvstává tzv. „systémové riziko“ jejich podjatosti (tzn. v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku).

[29] V usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sice (ve shodě se závěry dosavadní judikatury) konstatoval, že „v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji 'systémovou podjatost'“, zároveň však uvedl, že je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti „posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmu územního samosprávného celku nijak nedotýkají.“ Důvod pochyb o nepodjatosti takového úředníka je tak dán tehdy, „je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ K pochybám o nepodjatosti přitom podle rozšířeného senátu postačí i „poměrně nízká míra podezření“, neboť „existence 'systémového rizika podjatosti' je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a 'podezřívavosti' při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení.“ Důvody k uvedenému podezření mohou představovat „takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku“ (viz body [62] až [63] cit. usnesení Nejvyššího správního soudu).

pokračování

[30] Skutečnostmi zakládajícími pochybnosti o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku pak „mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.“ Za určitých okolností však uvedenou skutečností může být už jen „samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy.“ Zjevně a bez dalšího uvedenými skutečnostmi budou „podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu“ (bod [63] uvedeného usnesení).

[31] Je tedy zřejmé, že posouzení námítky podjatosti úředních osob ze strany městského soudu bylo nedostatečné.

[32] Za nesprávné a nedostatečné lze nadto označit závěry městského soudu ohledně dalších souvisejících námitek uplatněných stěžovatelem v žalobě. Stěžovatel v řízení před městským soudem namítal, že argumentace žalovaného ve věci podjatosti se vůbec nevyrovnala s důkazy, které k prokázání svých tvrzení předkládal nebo jejichž provedení navrhoval. Konkrétně poukazoval na zápis z pobytu I. W. v. O., expertky doporučené Organizací OSN pro výchovu, vědu a kulturu (dále jen „UNESCO“), která vykonala návštěvu Prahy ve dnech 9. 1. - 10. 1. 2007 a která se měla zúčastnit výše zmiňovaného kulatého stolu. Dále odkazoval na článek J. K., ředitele Odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu Magistrátu hlavního města Prahy, který vyšel v průběhu roku 2007 v časopise Euro, v němž měl p. K. „manifestovat zaujaté názory“ ve prospěch zamýšlených výškových budov na Pankrácké pláni.

[33] K zápisu z pobytu paní W. v. O. městský soud toliko uvedl, že není zřejmé, v jakém svém podání jej stěžovatel zmínil. Ze správního spisu je však patrné, že stěžovatel v průběhu správního řízení uváděl, že se dodatečně dozvěděl o konání předmětného (pro něj utajeného) „kulatého stolu“ a poukazoval na možné konsekvence této skutečnosti, přičemž zmiňoval rovněž předmětný zápis (viz odvolání proti rozhodnutí magistrátu ze dne 2. 2. 2007). Nutno dodat, že uvedený zápis není součástí správního spisu, stěžovatel jej ale přiložil k žalobě (což zdůvodňuje tím, že jej získal až dodatečně). Městský soud tak měl buď doplnit dokazování o tento zápis, anebo měl uvést, z jakých důvodů daný důkaz neprovádí.

[34] K článku J. K. městský soud v napadeném rozsudku pouze uvedl, že se žalovaný postoj vyjádřenými v uvedeném článku zabýval, a ocitoval závěry žalovaného (tj. že v daném článku lze jistou předpojatost spatřovat, ale že tento postoj byl vyjádřen v řádech měsíců po přijetí napadeného rozhodnutí a tudíž jej lze chápat spíše jako snahu po věcné obhajobě přijatého rozhodnutí, než jako skutečnost prokazující okolnosti dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004); věcně však tyto závěry opět nijak nehodnotil.

[35] Lze tedy shrnout, že napadený rozsudek městského soudu je ve vztahu k námitkám týkajícím se podjatosti úředních osob nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Při novém posuzování dané otázky by pak městský soud měl vyjít rovněž z právního názoru vysloveného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 119.

IV.C Posouzení dalších kasačních námitek

[36] Dle stěžovatele městský soud vyřídil „zcela povrchně“ i další žalobní námitky (stejně jako před ním žalovaný odvolací námitky). Také v rozsahu těchto žalobních bodů má být napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[37] Městský soud v reakci na další žalobní námitky předně odkázal na str. 19 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zde žalovaný uvedl, že odvolatelé vytýkali prvoinstančnímu správnímu orgánu „*určitá procesní či drobná věcná pochybení*“ (v příkladném výčtu těchto pochybení zmínil také tvrzené „*povrchní a nekorektní vyřízení námitek*“ stěžovatele). Podle žalovaného však ani sami odvolatelé žádnému z těchto pochybení nepřisuzovali povahu vad, pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit, neboť výslovně uvedli, že jsou názoru, že i přes tato pochybení by mělo být žalovaným přijato meritorní rozhodnutí. Proto žalovaný ponechal tyto okolnosti „*bez dalšího komentáře*“. Dále městský soud odkázal na str. 24-25 napadeného rozhodnutí s tím, že se na nich žalovaný dostatečně vypořádal s argumentací uvedenou v odborném vyjádření Národního památkového ústavu. S obsahem vyjádření Výboru světového dědictví se dle městského soudu žalovaný také vyrovnal, neboť uvedl, že Výbor světového dědictví vyjádřil své znepokojení nad navrženými projekty i to, že požaduje zvážení stavebních projektů ve vztahu k jejich dopadům na mimořádné univerzální hodnoty světové památky, přičemž žalovaný se ve svém rozhodnutí „*zaobíral mnoha hledisky na danou problematiku, a to z hlediska státní památkové péče*“.

[38] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. V první řadě je nutno odmítnout jako zavádějící argumentaci, na jejímž základě žalovaný ponechal „*bez dalšího komentáře*“ námitky stěžovatele týkající se „*určitých procesních či drobných věcných pochybení*“. Stěžovatel sice ve svém odvolání proti rozhodnutí magistrátu na jednom místě uvedl, že „*nápravu lze zjednat jedině v odvolacím řízení*“, avšak dovozovat z této z kontextu vytržené věty, že považoval vytýkané vady za drobné a bez vlivu na zákonnost rozhodnutí, zcela jistě nelze. Citovanou větu uvedl v návaznosti na námitku, podle níž jsou pracovníci magistrátu v dané věci podjatí, neboť existuje výrazný zájem a tlak ze strany politického vedení hl. m. Prahy na tom, aby bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko. Přijetím „*meritorního rozhodnutí*“ žalovaným tedy stěžovatel rozhodně nemínil zamítnutí odvolání, jak je mu žalovaným účelově podsouváno. Právě naopak, stěžovatel se v odvolacím řízení domáhal toho, aby žalovaný věcně posoudil jím uplatněné námitky, byť třeba nebyly dostatečně či vůbec posouzeny magistrátem, přičemž měl za to, že

pokračování

výsledkem jejich posouzení bude závěr o nepřípustnosti stavby. Ostatně v závěru svého odvolání výslovně formuloval alternativní petit – buď zrušení rozhodnutí magistrátu, anebo jeho změnu v tom smyslu, že předmětná stavba je z hlediska zájmů státní památkové péče nepřípustná.

[39] V žalobě pak stěžovatel namítal, že rozhodnutí žalovaného je v důsledku takového „nevypořádání“ jeho odvolacích námitek nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. S tímto hodnocením ovšem Nejvyšší správní soud souhlasí pouze částečně. Žalovaný se totiž ve svém rozhodnutí vypořádával s odvolacími námitkami několika účastníků řízení, a tak byť formálně na jednom místě uvedl, že námitky stěžovatele ponechává „bez komentáře“, materiálně se, alespoň s některými z nich, vypořádal v dalších částech odůvodnění (jinou otázkou je, zda dostatečně a věcně správně).

[40] Konkrétně lze poukázat na námitky, kterými stěžovatel v odvolání (a i následně v žalobě) zpochybňoval způsob, jakým se správní orgány vypořádaly s jednotlivými vyjádřeními Národního památkového ústavu. Územní odborné pracoviště NPÚ v hl. městě Praze nejprve (v písemném vyjádření ze dne 16. 3. 2005) označilo předložený návrh z hlediska zájmů státní památkové péče za realizovatelný, a to při splnění blíže specifikovaných podmínek. Přípisem ze dne 6. 12. 2006 však generální ředitel Národního památkového ústavu požádal magistrát, vzhledem k tomu, že *„výstavba na Pankrácké pláni je v poslední době předmětem řady jednání, šetření i medializace“* a *„s ohledem na vážnost věci“*, aby s ním byl návrh závazného stanoviska před ukončením řízení opětovně projednán. Poté, co magistrát zaslal NPÚ svůj nový návrh, se generální ředitel NPÚ ve svých vyjádřeních ze dne 15. 12. 2006 a 18. 12. 2006 distancoval od původního vyjádření územního odborného pracoviště NPÚ v Praze a vyjádřil zásadní nesouhlas s návrhem závazného stanoviska. Dle vyjádření ze dne 18. 12. 2006 představují oba předkládané projekty (tedy projekty EPOQUE PANKRÁC – bytový dům a EPOQUE PANKRÁC – hotel) *„velmi výrazný zásah do celoměstského panoramatu, v němž má území Pankrácké pláně prominentní místo. Stavby se připojují k již existujícím třem výškovým domům reprezentujícím necitlivost, technokratismus a neúctu k dědictví minulosti, typickou pro urbanistické plánování komunistické éry. Pokud by byly navrhované stavby realizovány, budou zděděnou urbanistickou chybu nejen fixovat, ale svou záměrně nápadnou formou ji ještě umocní.“* Generální ředitel NPÚ poukázal rovněž na nutnost konzultovat tyto projekty s Výborem světového dědictví (vyplývající z našich mezinárodněprávních závazků) a varoval před následováním *„precedentních ostudných případů“*, jakými bylo např. odložení zápisu Vídně na Seznam světového dědictví či zařazení dómu v Kolíně nad Rýnem na Seznam světového dědictví v ohrožení. V přípise ze dne 12. 1. 2007 ředitel NPÚ vyjádřil *„značný údiv“* nad konceptem rozhodnutí v dané věci ze dne 3. 1. 2007. Zdůraznil, že vzhledem ke skutečnosti, že Ministerstvo kultury zrušilo původní závazné stanovisko mimo jiné z důvodu, že se nevyrovnává se závazky vyplývajících ze zapsání Prahy na Seznam světového dědictví, je neplatné také odborné vyjádření územního odborného pracoviště NPÚ v Praze (které také nezohledňovalo statut Prahy jako památky na Seznamu světového dědictví). Žádal proto o dodržení „standardního postupu“, tj. o zaslání dokumentace staveb NPÚ k novému posouzení a zpracování odborného vyjádření. Další vyjádření zaslalo ústřední pracoviště NPÚ žalovanému dne 7. 5. 2007, po prostudování zapůjčené projektové dokumentace, přičemž opět vyjádřilo nesouhlas s připuštěním navrhovaných staveb a podrobněji rozvedlo důvody svého postoje.

[41] Žalovaný se ve svém rozhodnutí na str. 24-25 zabýval postoji NPÚ, přičemž dovodil, že se „*Národnímu památkovému ústavu nepodařilo prokazatelně identifikovat konkrétní zájem státní památkové péče, který by odůvodňoval ve vztahu k zamýšlenému záměru výstavby bytového domu nepřípustné rozhodnutí*“. Stěžovatel pak v žalobě brojil proti těmto závěrům. Namítal účelovou selektivnost při výběru podkladů pro rozhodnutí správních orgánů (tj. neodůvodněné preferování původního stanoviska NPÚ z března 2005), nedostatečné vyrovnaní se s novou argumentací a důvody, které uvádělo ústřední pracoviště NPÚ (např. že souhlas s navrhovanými stavbami je v rozporu s podmínkami ochranného pásma Pražské památkové rezervace a jejich dodatkem) atd. Městský soud proto v odůvodnění svého rozsudku nemohl ustát na strohém konstatování, že žalovaný se vyrovnal s odborným vyjádřením Národního památkového ústavu na příslušných stranách odůvodnění žalovaného rozhodnutí. Podle § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči „*so správním orgánem státní památkové péče příslušný podle odstavců 1 a 2 vydá závazné stanovisko po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto závazného stanoviska.*“ Po procesní stránce je písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče (tj. NPÚ) srovnatelné se znaleckým posudkem. Správní orgán vydávající předmětné závazné stanovisko tak sice není jeho obsahem vázán, nemůže jej však ani zcela ignorovat (Malý, S., Varhaník, J. Zákon o státní památkové péči. Komentář. 2011, Praha: Wolters Kluwer, str. 91-92). Jestliže se hodlá odchýlit od závěrů obsažených ve vyjádření NPÚ, pak se musí přesvědčivě vypořádat s důvody, které jsou ve vyjádření uvedeny, případně i provést další důkazy, např. pořídit další odborné posudky, provést slyšení znalců apod., aby zjistil stav věci způsobem odpovídajícím požadavku vyjádřenému v § 3 správního řádu z roku 2004. Městský soud tak měl na základě stěžovatelem uplatněných žalobních bodů posoudit, zda žalovaný těmto povinnostem dostál. Jestliže tak neučinil, je jeho rozhodnutí ve vztahu k daným žalobním námitkám nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[42] Obdobný závěr lze učinit také ve vztahu k námitkám týkajícím se vyjádření Výboru světového dědictví, kdy městský soud opět pouze uvedl, že se žalovaný daným vyjádřením zabýval, aniž by jakkoliv blíže hodnotil, zda se jím zabýval dostatečně.

[43] Vůbec nijak pak městský soud nereagoval na žalobní námitky ohledně zákonnosti schváleného záměru z hlediska režimu, který platí v ochranném pásmu Pražské památkové rezervace.

[44] Lze tak shrnout, že rozsudek městského soudu je ve vztahu k dalším žalobním námitkám částečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (námitky ohledně vad rozhodnutí žalovaného - body III. 3.-5. žaloby). Závěr městského soudu, podle nějž namítané vady rozhodnutí magistrátu (viz žalobní body II. 1. a III. 1. dostatečně vypořádal žalovaný na str. 19 svého rozhodnutí, také neobstojí.

V. Závěr a náklady řízení

[45] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto

pokračování

řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 6. března 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu