



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobců: **a) A. O.-M., b) Ateliér pro životní prostředí, o.s.**, se sídlem Ve Svahu 1, Praha 4, oba zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Adam Vision s.r.o., se sídlem Vratislavova 21/1, Praha 2, zast. Mgr. Richardem Němcem, advokátem se sídlem Ke Klimentce 2186/15, Praha 5, II) Za starý Barrandov, se sídlem Platnéřská 88/9, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2009, č. j. S-MHMP 525237/2008/OST/Če, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení Adam Vision s. r. o. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2012, č. j. 10 Ca 180/2009 – 132,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení Adam Vision s.r.o. **j e p o v i n n a** zaplatit žalobcům na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 5.440 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejich zástupce JUDr. Petra Kužvarta, advokáta se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4.
- III. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení Za starý Barrandov **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 3. 2009, č. j. S-MHMP 525237/2008/OST/Če bylo zamítnuto odvolání žalobců směřující proti územnímu rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 ze dne 30. 4. 2008, č. j. OUR.Hl.p 664-1039/07-Za-Ur. Tímto územním

rozhodnutím byla umístěna stavba bytového domu na pozemcích č. parc. 664, 665 a 1633 v k. ú. Hlubočepy v Praze 5 při ulici Skalní, včetně napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, označená jako „Novostavba BD na poz. č. parc. 664 a 665, k. ú. Hlubočepy“.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud rozhodl o žalobě tak, že zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, zavázal žalovaného k náhradě nákladů řízení žalobcům ve výši 9 680 Kč. Dále městský soud rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení a že Advanced Constructions, s. r. o. není v tomto řízení osobou zúčastněnou na řízení.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud se nejprve v odůvodnění svého rozsudku zabýval otázkou, zda obchodní společnost Advanced Constructions, s. r. o. a společnost Adam Vision s. r. o. mají postavení osob zúčastněných na řízení. Na výzvu soudu společnost Advanced Constructions, s. r. o., jakožto žadatel o vydání územního rozhodnutí, dne 16. 7. 2009 výslovně oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Dne 15. 11. 2011 soud obdržel podání společnosti Adam Vision s. r. o., jímž tato společnost požadovala, aby jí soud přiznal postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť tato společnost podle § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) vstoupila do práv a povinností společnosti Advanced Constructions, s. r. o. (původního stavebníka) na základě nabytí vlastnického práva k pozemkům parc. č. 664 a 665 v k. ú. Hlubočepy. K tomu společnost Adam Vision s. r. o. doložila výpis z katastru nemovitostí a výpis z obchodního rejstříku.

Městský soud dospěl k závěru, že společnost Advanced Constructions, s. r. o. již nesplňuje podmínky stanovené § 34 odst. 1 s. ř. s. a nadále jí proto nemohou náležet práva osoby zúčastněné na řízení. Městský soud tedy výrokem IV. rozsudku napadeného kasační stížností vyslovil v souladu s ust. § 34 odst. 4 s. ř. s., že společnost Advanced Constructions, s. r. o. není v tomto řízení osobou zúčastněnou na řízení. Soud nadále jednal jako s procesním nástupcem společnosti Advanced Constructions, s. r. o. s obchodní společností Adam Vision, s. r. o. Rozhodnutí o tom, že společnost Adam Vision, s. r. o. (dále též „stěžovatelka“) je osobou zúčastněnou na řízení přitom soud nevydával, neboť soudní řád správní předpokládá vydání rozhodnutí pouze v případě, že určitý subjekt osobou zúčastněnou na řízení není (§ 34 odst. 4 s. ř. s.).

Z mnoha žalobních bodů, které žalobci namítali v žalobě, shledal městský soud důvodnými žalobní bod ad 1) a ad 14d). Žalobci namítali, že v odvolacím řízení nebylo podrobeno řádnému přezkoumání podle správního řádu závazné stanovisko vydané Odborem památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 22. 6. 2007, č. j. MHMP 103821/2007/Dan. Žalovaný pouze odkázal na to, že došlo již v minulosti k přezkoumání tohoto závazného stanoviska Ministerstvem kultury v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu se závěrem, že toto závazné stanovisko není nezákonné.

pokračování

V případě odvolání proti správnímu rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem je postup přezkoumání závazného stanoviska upraven v § 149 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení v případech, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušného k vydání závazného stanoviska. Účelem tohoto postupu je podle názoru městského soudu zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. Obdobně jako byl správní orgán prvního stupně vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit. Odvolací orgán je povinen si obstarat k posouzení odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku podklady, které jsou dostatečným podkladem pro rozhodnutí (§ 3 správního řádu). V případě odvolání směřujícího proti závaznému stanovisku, o něž bylo opřeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, stanoví § 149 odst. 4 správního řádu povinnost vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.

Jelikož námitky uplatněné žalobci proti územnímu rozhodnutí směřovaly proti obsahu závazného stanoviska ze dne 22. 6. 2007, měl žalovaný postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od Ministerstva kultury. Žalovaný tak však neučinil a v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že úkon podle § 149 odst. 4 správního řádu nečinil, neboť součástí spisu stavebního úřadu bylo sdělení Ministerstva kultury ČR ze dne 19. 11. 2007, č. j. 4345/2/2007 k zákonnosti postupu Magistrátu hlavního města Prahy obsaženého v závazném stanovisku ze dne 22. 6. 2007. Žalovaný vyšel z toho, že uvedeným přípisem neshledalo Ministerstvo kultury žádné důvody k zahájení přezkumného řízení.

Městský soud konstatoval, že mezi postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu a podle § 149 odst. 5 správního řádu (posuzování závazného stanoviska v rámci přezkumného řízení) existují významné rozdíly. Při posuzování závazného stanoviska v přezkumném řízení se zkoumá toliko zákonnost závazného stanoviska, což městský soud dovozuje z ust. § 149 odst. 5 správního řádu a z § 94 odst. 1 správního řádu. Přitom při postupu podle ust. § 149 odst. 4 správního řádu zkoumá nadřízený orgán dotčeného správního orgánu také věcnou správnost závazného stanoviska.

Městský soud také poukázal na kvalitativní rozdíl obou správních aktů. Zatímco sdělení Ministerstva kultury ze dne 19. 11. 2007 je pouhým neformálním a nezávazným přípisem, který pro svou nezávaznost ani nepodléhá soudnímu přezkumu, akt vydaný postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu by byl de facto závazným stanoviskem, byl by závazný pro výrok rozhodnutí odvolacího orgánu a rovněž by byl přezkoumatelný soudem, i když ne samostatně ale postupem podle § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.

Dále městský soud zdůraznil, že je třeba dbát na aktuálnost podkladů pro rozhodnutí odvolacího orgánu. Sdělení Ministerstva kultury je ze dne 19. 11. 2007, přitom žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 26. 3. 2009.

Žalovaný rovněž pominul okolnost, zda se důvody podnětu k zahájení přezkumného řízení Ministerstvu kultury kryly s důvody, které z hlediska státní památkové péče uplatnili žalobci ve svém odvolání. Městský soud rovněž odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63.

Vzhledem k tomu, že v odvolacím řízení nebylo od Ministerstva kultury vyžádáno potvrzení nebo změna závazného stanoviska orgánu státní památkové péče postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, zrušil městský soud napadené rozhodnutí žalovaného bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Kasační stížnost

Proti tomuto rozhodnutí městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností ze dne 15. 2. 2013, která směřuje proti výrokům I., II. a III. napadeného rozhodnutí městského soudu. Stěžovatelka výslovně uvedla, že kasační stížností nenapadá výrok IV. rozsudku městského soudu, kterým bylo rozhodnuto, že Advanced Constructions s. r. o. není osobou zúčastněnou na řízení.

Stěžovatelka uvádí, že kasační stížnost podává z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka spatřuje v tom, že v řízení před městským soudem byla porušena její práva jako osoby zúčastněné na řízení. Původně byla osobou zúčastněnou na řízení společnost Advanced Constructions, s. r. o., která také byla původním žadatelem o vydání územního rozhodnutí. V době po podání žaloby ale před rozhodnutím městského soudu se vlastníkem pozemků, na kterých měla být stavba umístěna, stala stěžovatelka, která však nebyla společností Advanced Constructions, s. r. o. informována o probíhajícím řízení před městským soudem. O existenci tohoto řízení se stěžovatelka dověděla až s časovým odstupem v souvislosti se stavebním řízením navazujícím na územní řízení, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí. Stěžovatelka poté měla v úmyslu nahlédnout do spisu vedeného v řízení před městským soudem. To jí však nebylo umožněno s odkazem na to, že stěžovatelka není účastníkem řízení ani osobou zúčastněnou na řízení. Stěžovatelka proto navrhla písemným podáním doručeným soudu 15. 11. 2011, aby jí bylo přiznáno postavení osoby zúčastněné na řízení. Na toto podání stěžovatelky městský soud nijak nereagoval, až teprve v kasační stížností napadeném rozsudku.

Stěžovatelka namítá, že se městský soud dozvěděl o změně v okruhu osob zúčastněných na řízení již před podáním návrhu stěžovatelky na přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Soud měl možnost se o této změně dovědět z přílohy návrhu žalobců na přiznání odkladného účinku žalobě ze dne 16. 3. 2011, ke kterému byla přiložena kopie oznámení o zahájení stavebního řízení, kde je stěžovatelka uvedena jako stavebník. Předmětná informace také vyplývala z podání společnosti Advanced Constructions, s. r. o. ze dne 3. 5. 2011, kde tato společnost uvedla, že se již necítí být osobou zúčastněnou na

pokračování

řízení, protože na stěžovatelku převedla vlastnické právo k předmětným pozemkům. Stěžovatelka je též uvedena jako stavebník ve vyrozumění o podaném odvolání proti stavebnímu povolení, které bylo soudu doloženo jako příloha k dalšímu návrhu žalobců na přiznání odkladného účinku ze dne 5. 12. 2011.

Stěžovatelka proto městskému soudu vytýká, že nepostupoval podle § 74 odst. 2 s. ř. s. Soud měl podle názoru stěžovatelky nejpozději po doručení návrhu stěžovatelky, kterým se domáhala přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, posoudit, zda stěžovatelka má postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 1 s. ř. s., a dále postupovat vůči stěžovateli postupem upraveným v § 74 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ust. § 34 s. ř. s.

Městský soud se však touto otázkou zabýval zřejmě až krátce před vydáním napadeného rozsudku, kdy se nejprve dne 16. 7. 2012 s dotazem obrátil na právního zástupce společnosti Advanced Constructions, s. r. o. a později dne 1. 8. 2012 na samotnou společnost Advanced Constructions, s. r. o. Městský soud tedy až do 1. 8. 2012 jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení se společností Advanced Constructions, s. r. o., zatímco existenci a postavení stěžovatelky i přes její výslovnou žádost ignoroval.

Stěžovatelka uvádí, že tímto nesprávným procesním postupem městského soudu byla zkrácena na svých právech, neboť v jeho důsledku jí nebylo umožněno nahlížet do spisu, seznámit se s obsahem žaloby, ani se k ní vyjádřit. Stěžovatelka rovněž tvrdí, že pro ni má rozhodnutí soudu ze všech dotčených osob nejzásadnější význam. Stěžovatelka namítá, že nebylo vydáno městským soudem žádné rozhodnutí o otázce jejího postavení jako osoby zúčastněné na řízení.

Důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje stěžovatelka v tom, že městský soud nesprávně shledal důvodnými žalobní body č. 1 a 14d. Stěžovatelka nesdílí názor městského soudu o rozdílnosti rozsahu přezkoumávání závazného stanoviska v režimu podle ust. § 149 odst. 4 a § 149 odst. 5 správního řádu. Podle názoru stěžovatelky může být zákonným pouze takové závazné stanovisko, které je současně věcně správné. Obsahem závazného stanoviska totiž není zpravidla nic jiného než věcná problematika. Podle názoru stěžovatelky si lze jen stěží představit závazné stanovisko, které by bylo věcně nesprávné a současně zákonné. Výklad přijatý městským soudem by podle názoru stěžovatelky znamenal, že postupem podle § 149 odst. 4 s. ř. s. by nebylo možné zrušit věcně správné závazné stanovisko, které by však bylo nezákonné. Naproti tomu postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu by nebylo možné zrušit či změnit věcně nesprávné závazné stanovisko. Podle názoru stěžovatele neexistuje „dělicí čára“ mezi zákonností a věcnou správností, ale oba tyto aspekty jsou různým projevem a označením téhož a jsou neoddělitelné.

Podle názoru stěžovatelky je třeba interpretovat ustanovení § 149 odst. 4 a § 149 odst. 5 správního řádu tak, že zákonodárce pouze zdůrazňuje základní cíle, k nimž by přezkum měl směřovat. V případě postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu by se měl správní orgán zaměřit na věcnou správnost, tedy na odbornou stránku věci. Oproti tomu při postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu by se správní orgán měl zaměřit na „širší pohled“ v rámci přezkumu. K postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu by se mělo

přistoupit v návaznosti na odvolací řízení, naproti tomu postup podle § 149 odst. 5 správního řádu je možné použít v zásadě kdykoliv, tedy i mimo odvolací řízení.

Stěžovatelka též uvádí, že žalobci jako odvolatelé ve správním řízení i jako osoby, které činily podnět k přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu, formulují od počátku stále stejné výhrady. Nelze tedy dovozovat, že by se Ministerstvo kultury při přezkumu závazného stanoviska 22. 6. 2007 těmito námitkami nezabývalo. Podle názoru stěžovatelky není relevantní pro posouzení dané problematiky časová souvislost.

Podle názoru stěžovatelky není smyslem § 149 odst. 4 správního řádu, aby docházelo k mechanickému předkládání závazných stanovisek k jejich potvrzení či změně v každém případě, kdy lze usuzovat, že odvolání brojí proti jejich obsahu. Takový postup nemá smysl všude tam, kde bylo závazné stanovisko podrobeno přezkumu podle § 149 odst. 5 správního řádu, zejména pokud výhrady vznesené k závaznému stanovisku jsou shodné s těmi, které uplatnil účastník řízení v odvolání, jak je tomu i v projednávaném případě. Stěžovatelka zároveň připomíná, že závazné stanovisko ze dne 22. 6. 2007 bylo zkoumáno rovněž na základě podnětu Veřejného ochránce práv, přičemž Veřejný ochránce práv upozorňoval i na údajnou věcnou nesprávnost závazného stanoviska. Stěžovatelka dále popisuje postup Ministerstva kultury na základě podnětu Veřejného ochránce práv. Stěžovatelka dochází k závěru, že pokud měl městský soud pochybnosti ohledně rozsahu, v jakém se Ministerstvo kultury závazným stanoviskem ze dne 22. 6. 2007 zabývalo, bylo namístě, aby městský soud vyzval ministerstvo k vyjádření, případně k předložení spisového materiálu.

Stěžovatelka dovozuje, že závazné stanovisko nemohlo být změněno ani postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu vzhledem k již pravomocnému rozhodnutí orgánu památkové péče. To stěžovatelka dovozuje z toho, že v závazném stanovisku ze dne 22. 6. 2007 je uvedeno, že předložená dokumentace vychází jak ze závěrů počátečních konzultací, tak z podmínek odborného vyjádření NPÚ HMP ze dne 3. 8. 2006, č. j. 5338/2006 a respektuje pravomocné rozhodnutí MHMP OKP ze dne 14. 9. 2006, č. j. 12571/2006.

Podáním ze dne 21. 10. 2013 stěžovatelka doplnila stěžovatelka kasační stížnost o posouzení účastenství občanského sdružení Ateliér pro životní prostředí (žalobce b/), neboť toto sdružení nemělo, podle jejího názoru, žalobní legitimaci k podání žaloby.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Podáním ze dne 15. 4. 2013 se ke kasační stížnosti vyjádřili žalobce ad a) a b). Žalobci se neztotožnili s námitkami stěžovatelky ohledně zkrácení jejich práv jako osoby zúčastněné na řízení v řízení před městským soudem. Žalobci též zdůraznili, že se stěžovatelka mohla v dostatečném předstihu před vynesením rozsudku ze dne 22. 8. 2012 seznámit se soudním spisem a mohla se k věci vyjádřit.

Žalobci uvádějí, že se stěžovatel hrubě mýlí, pokud ztotožňuje procedury přezkumu podle ust. § 149 odst. 4 a § 149 odst. 5 správního řádu. Zdůrazňují, že

pokračování

přezkumné řízení je výjimečný právní institut, kde se před zahájením přezkumu i v jeho průběhu porovnává újma způsobená nezákonností s újmou hrozící na právech nabytých v dobré víře a na základě takového porovnání lze přezkum i zastavit. Zdaleka ne každý rozpor s právními předpisy je tak intenzivní, aby vyžadoval využití výjimečného opravného prostředku. Taková omezení však nejsou v odvolacím řízení.

Žalobci dále popisují okolnosti vydání napadeného rozhodnutí a historické okolnosti, které mu předcházely, a polemizují s vhodností provedení plánovaného záměru v památkové zóně Barrandov.

Své vyjádření žalobci doplnili podáním ze dne 6. 5. 2013, kde podrobně popsali vývoj celé kauzy týkající se výstavby na předmětných pozemcích.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že námitky stěžovatelky stran porušení jejích práv jako osoby zúčastněné v řízení před městským soudem je třeba podřadit pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelkou uváděné ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. dopadá na vady řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Stěžovatelkou tvrzené porušení jejích procesních práv jakožto osoby zúčastněné na řízení by však mohlo představovat jinou vadu řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z rozsudku městského soudu i z tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti vyplývá, že se stěžovatelka stala osobou zúčastněnou na řízení před městským soudem v důsledku singulární sukcese. Nemovitosti, na kterých měl být realizován záměr, pro který bylo vydáno žalobou napadené územní rozhodnutí, byly v průběhu řízení před městským soudem převedeny na stěžovatelku společností Advanced Constructions, s. r. o. Tato společnost předtím v řízení měla postavení osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud v dané souvislosti poukazuje na svůj rozsudek ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 As 20/2006 – 129, podle kterého „*Ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vymezuje osoby zúčastněné na řízení poměrně široce. Těmito osobami jsou nejen ty, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, ale i ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním návrhu výroku rozhodnutí soudu. Toto vymezení umožňuje přiznat postavení osoby zúčastněné na řízení i těm subjektům, na které přešla příslušná práva a povinnosti i v průběhu řízení před soudem, včetně případů singulární sukcese.*“ Proto lze souhlasit s tím, že stěžovatelka splňovala v důsledku převodu dotčených nemovitostí v průběhu soudního řízení podmínky ust. § 34 odst. 1 s. ř. s.

Podle ust. § 74 odst. 2 s. ř. s. „*Zjistí-li soud kdykoli před nařízením jednání, že jsou tu ještě další osoby zúčastněné na řízení, vyzovumí je předseda senátu o probíhajícím řízení.*“

Městský soud tedy pochybil, pokud poté, co mu bylo podáním ze dne 3. 5. 2011 společností Advanced Constructions, s. r. o. sděleno, že předmětné nemovitosti byly převedeny na stěžovatelku, nepostupoval podle ust. § 74 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. Městský soud měl stěžovatelku vyzvat, aby v soudem stanovené lhůtě oznámila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, jak to vyžaduje ust. § 34 odst. 2 s. ř. s.

Sama stěžovatelka však podáním ze dne 15. 11. 2011 městskému soudu sdělila, že hodlá v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 – 80 vyplývá, že *„Osobou zúčastněnou na řízení se přitom může stát pouze osoba, která má materiální znaky specifikované v ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. a pokud soudu výslovně oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Teprve tímto projevem vůle se tato osoba stává zúčastněnou osobou, která má práva uvedená v ust. § 34 odst. 3 s. ř. s.“* Stěžovatelka tedy s ohledem na závěry citované judikatury získala postavení osoby zúčastněné na řízení, byť opožděně, na základě svého podání ze dne 15. 11. 2011. Od okamžiku tohoto oznámení mohla stěžovatelka uplatňovat všechna práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 3 s. ř. s.

Podání stěžovatelky ze dne 15. 11. 2011 bylo městskému soudu doručeno téhož dne. Rozsudek, kterým řízení skončilo, byl vydán dne 22. 8. 2012. Ze soudního spisu ani z tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti přitom nevyplývá, že by se stěžovatelka v mezidobí od doručení podání stěžovatelky městskému soudu do vydání rozsudku pokoušela uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení nebo že by jí bylo uplatňování jejích práv jako osoby zúčastněné na řízení městským soudem znemožněno. Městský soud přitom se stěžovatelkou jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal, neboť jí doručil písemné vyhotovení rozsudku ve věci. Pokud stěžovatelka namítá, že o jejím postavení jako osoby zúčastněné na řízení nebylo městským soudem vydáno žádné rozhodnutí, konstatuje Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem, že soudní řád správní nepředpokládá vydávání rozhodnutí deklarujícího, že subjekt má postavení osoby zúčastněné na řízení. Soudní řád správní předpokládá pouze vydání negativního rozhodnutí v případě, že některý subjekt osobou zúčastněnou na řízení není (ust. § 34 odst. 4 s. ř. s.).

Pokud stěžovatelka upozorňuje na přípis městského soudu adresovaný právnímu zástupci společnosti Advanced Constructions, s. r. o. ze dne 16. 7. 2012 a přípis městského soudu ze dne 1. 8. 2012 adresovaný přímo této společnosti, je třeba zdůraznit, že obsahem těchto přípisů byl v obou případech dotaz, zda společnost Advanced Constructions, s. r. o. trvá na postavení osoby zúčastněné na řízení. Městský soud tak zjevně měl snahu postavit před vydáním rozsudku napadeného kasační stížností najisto, zda je uvedená společnost nadále osobou zúčastněnou na řízení či nikoliv, aby mohl rozhodnout o jejím postavení jakožto osoby zúčastněné na řízení. O tom pak městský soud rozhodl výrokem IV. napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z těchto přípisů v žádném případě nevyplývá, že by městský soud jednal se společností Advanced Constructions, s. r. o. jako s osobou zúčastněnou na řízení místo, aby takto jednal se stěžovatelkou, jak dovozuje stěžovatelka v kasační stížnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že popsaná vada řízení, spočívající v nesprávném

pokračování

postupu městského soudu vůči stěžovatelce ohledně jejího postavení v řízení jako osoby zúčastněné, neměla faktický vliv na možnost osoby zúčastněné na řízení využívat její práva podle § 34 odst. 3 s. ř. s. V tomto ohledu nebyla stěžovatelka nijak omezena a rozsah její činnosti jako osoby zúčastněné na řízení byl zcela závislý jen na její vůli. Nemohlo se tedy jednat o vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud proto neshledal naplněným kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Další kasační námitky stěžovatelky směřovaly proti závěru městského soudu o podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a k němuž došlo tím, že si žalovaný nevyžádal změnu nebo potvrzení závazného stanoviska orgánu státní památkové péče od Ministerstva kultury postupem podle § 149 odst. 4 s. ř. s.

Správní řád rozlišuje řádné a mimořádné opravné prostředky, přičemž odvolání je řádným opravným prostředkem, zatímco přezkumné řízení je opravným prostředkem mimořádným. Zároveň je třeba zdůraznit, že správní řád u jednotlivých opravných prostředků důsledně rozlišuje rozsah přezkoumávání napadeného správního rozhodnutí. Pro odvolací řízení platí, že odvolací správní orgán přezkoumává jak soulad napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení s právními předpisy, tak také věcnou správnost napadeného rozhodnutí (srov. § 89 odst. 2 správního řádu). To podle názoru Nejvyššího správního soudu odpovídá zásadě jednotnosti řízení, ze které vyplývá, že řízení odvolací a řízení v prvním stupni tvoří jeden celek.

V přezkumném řízení se hodnotí toliko soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy (srov. § 94 odst. 1, § 95 odst. 1 a § 97 odst. 3 správního řádu). Totéž dovozuje i odborná literatura (Vedral Josef, *Správní řád komentář*. Bova Polygon, II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha, 2012, s. 802), která uvádí, že „Na rozdíl od odvolacího řízení se v přezkumném řízení neposuzuje věcná správnost rozhodnutí (§ 89 odst. 2 věta druhá), byť hranice mezi zákonností a věcnou správností je zejména díky základním zásadám činnosti správních orgánů značně tenká“.

Závazné stanovisko představuje podklad pro rozhodnutí správního orgánu, který je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (§ 149 odst. 1 správního řádu). Pro odvolací správní orgán je rovněž závazné stanovisko závazným podkladem pro rozhodnutí, proto nemůže odvolací správní orgán závazné stanovisko sám přezkoumat. Z těchto důvodů konstruuje správní řád v § 149 odst. 4 zvláštní postup pro přezkoumání závazného stanoviska v odvolacím řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, publikovaného pod č. 2167/2011 Sb. NSS vyplývá, že „Účelem (postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu – pozn. NSS) je zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které našly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit.“

Z uvedeného je tedy zjevné, že i závazné stanovisko je díky postupu odvolacího orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu podrobeno přezkumu jak z hlediska zákonnosti, tak z hlediska věcné správnosti, obdobně jako je z obou těchto hledisek v odvolacím řízení přezkoumáváno i samotné napadené správní rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Stejně závěry vyplývají i z odborné literatury. Již shora citovaný komentář ke správnímu řádu na str. 1160 uvádí, že *„Při zvažování toho, zda závazné stanovisko potvrdit nebo změnit, posuzuje nadřízený správní orgán obsah závazného stanoviska jak z hlediska jeho zákonnosti, zejm. tedy z hlediska jeho souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů (§2 až § 8), tak z hlediska jeho věcné správnosti, tedy z hlediska toho, zda závazné stanovisko mělo být s ohledem na veřejné zájmy, které má příslušný dotčený správní orgán chránit, vydáno v té podobě, v jaké bylo vydáno.“* I z citované judikatury je tak zřejmé, že postup podle § 149 odst. 4 správního řádu zajišťuje, že se s námitkami odvolatele ohledně věcné správnosti závazného stanoviska vypořádá nadřízený orgán dotčeného správního orgánu, který závazné stanovisko vydal.

Přezkoumávání závazných stanovisek v posuzovaném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu by mohlo být zaměřeno pouze na zákonnost závazného stanoviska, obdobně jako je tomu u přezkoumávání rozhodnutí v přezkumném řízení, jak bylo popsáno výše. V přezkumném řízení nemůže správní orgán, který přezkumné řízení provádí, zkoumat, zda závazné stanovisko bylo vydáno v odpovídající podobě s ohledem na jím chráněné veřejné zájmy.

Postup odvolacího správního orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu tedy nelze nahradit použitím výsledku přezkumného řízení, ve kterém bylo přezkoumáváno závazné stanovisko, neboť správní řád důsledně odlišuje různý rozsah přezkumu prováděného v obou případech, což odpovídá i odlišnému rozsahu přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení a v přezkumném řízení. Nejvyšší správní soud odkazuje na svou dřívější judikaturu, rozsudek ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, publikovaného pod č. 2167/2011 Sb. NSS, ze kterého se podává, že *„Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

K námitkám stěžovatelky Nejvyšší správní soud dále podotýká, že faktická hranice mezi nezákonností a věcnou nesprávností závazného stanoviska může být sice v některých případech „značně tenká“, jak uvádí i citovaná literatura, nelze však pominout, že obsah těchto pojmů se přesto zásadně liší. Věcná správnost závazného stanoviska zahrnuje především logický soulad odborných závěrů závazného stanoviska s veřejnými zájmy, které má dotčený správní orgán chránit. Nedostatek takového souladu s chráněnými veřejnými zájmy přitom vždy nemusí být podřaditelný pod pouhý nedostatek zákonnosti závazného stanoviska. Nelze tedy přijmout argumentaci stěžovatelky směřující k závěru, že bylo-li závazné stanovisko již jednou posouzeno z hlediska zákonnosti, není je již třeba zkoumat v odvolacím řízení z hlediska jeho věcné správnosti.

pokračování

Konečně je třeba zdůraznit, že správní orgány mají postupovat ve správním řízení v souladu se zásadou legality, která je vyjádřena v ust. § 2 odst. 1 správního řádu a také v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ust. § 149 odst. 4 správního řádu nedává odvolacímu správnímu orgánu možnost nahradit v odvolacím řízení postup podle citovaného ustanovení (tedy vyžádání potvrzení nebo změny závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska) použitím sdělení správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení závazného stanoviska. Je tedy nesporné, že postup žalovaného v projednávané věci je v rozporu s uvedenou zásadou a představuje, z důvodů osvětlených výše, podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jak správně dovodil městský soud.

Pro úplnost k námitkám stěžovatelky též Nejvyšší správní soud konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí městského soudu nevyplývá, že by městskému soudu vznikla pochybnost, v jakém rozsahu se Ministerstvo kultury zabývalo závazným stanoviskem ze dne 22. 6. 2007. Tento rozsah vyplývá jak z ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu, tak i ze samotného textu sdělení Ministerstva kultury ze dne 19. 11. 2007, č. j. 4345/2/2007, které bylo součástí správního spisu. V textu tohoto sdělení na str. 5 je uvedeno k námitkám navrhovatelů týkajícím se pochybností o věcné správnosti závazného stanoviska, že *„přezkumný orgán musí vycházet z předpokladu, že tento závěr je věcně správný, neboť zkoumání věcné stránky mu v přezkumném řízení nepřísluší“*. Je tedy zjevné, že v řízení před městským soudem nebylo pochyb, že se Ministerstvo kultury v přezkumném řízení zabývalo závazným stanoviskem ze dne 22. 6. 2007 jen z hlediska jeho zákonnosti a věcnou správnost nezkoumalo.

Nejvyšší správní soud se také nedomnívá, že by nedostatek odvolacího řízení před žalovaným, spočívající v nedodržení postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu, mohl být „nahrazen“ v podstatě neformálními postupy Veřejného ochránce práv vůči Ministerstvu kultury při šetření podnětu, byť v rámci těchto postupů Veřejný ochránce práv upozorňoval i na otázku věcné správnosti závazného stanoviska.

Stěžovatelka rovněž namítala, že závazné stanovisko ze dne 22. 6. 2007 nemohlo být již změněno postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, neboť v něm bylo uvedeno, že respektuje pravomocné rozhodnutí MHMP OKP ze dne 14. 9. 2006, č. j. 12571/2006. Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto rozhodnutí MHMP OKP ze dne 14. 9. 2006 zahrnovalo závazné stanovisko vydané podle ust. § 14 odst. 2 a § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, které nebylo vydáno pro územní řízení, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí. K žádosti o vydání územního rozhodnutí ze dne 30. 7. 2007 přiložila společnost Advanced Constructions s. r. o. již závazné stanovisko ze dne 22. 6. 2007.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není možné dovozovat, že by při vydávání závazného stanoviska ze dne 22. 6. 2007 byl MHMP OKP, který závazné stanovisko vydal, vázán svým dříve vydaným závazným stanoviskem ze dne 14. 9. 2006 do té míry, že by nemohlo být nově vydané závazné stanovisko jiné, např. s určením jiných podmínek pro realizaci záměru. Nelze totiž vyloučit, že závazné stanovisko ze dne 14. 9.

2006 bylo vydáno na základě odlišných podkladů než stanovisko ze dne 22. 6. 2007. Tomu by nasvědčovaly skutečnosti uváděné v podání žalobců ze dne 6. 5. 2013, ve kterém žalobci uvedli, že starší závazné stanovisko bylo vydáno pouze ke studii předmětné stavby. Dále ani z odůvodnění závazného stanoviska ze dne 22. 6. 2007 nelze dovodit, že by MHMP OKP byl při jeho vydávání vázán svým závazným stanoviskem ze dne 14. 9. 2006. MHMP OKP pouze v odůvodnění novějšího závazného stanoviska uvedl, že předchozí závazné stanovisko vydané formou rozhodnutí „respektoval“, tedy že neshledal důvod se od něj odchýlit. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak není možné dovodit, že by v případě uplatnění postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu nemohlo být závazné stanovisko ze dne 22. 6. 2007 změněno správním orgánem nadřízeným MHMP OKP. Takový výklad by byl též v rozporu s principy přezkoumávání správního rozhodnutí v odvolacím řízení, jak byly vyloženy shora. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko je závazné i pro odvolací správní orgán, bylo by pak přezkoumávání rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem v odvolacím řízení velmi omezeno. V podstatě by takový výklad vedl k tomu, že by námitky odvolatelů směřující proti obsahu závazného stanoviska, jemuž předcházelo další závazné stanovisko dotčeného orgánu, byly předem odsouzeny k neúspěchu, aniž by se s nimi vypořádal správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Takový výklad tedy považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelný.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. též nebyl v projednávané věci dán.

Námitka nedostatku aktivní žalobní legitimace žalobce sub. 2), uplatněná stěžovatelkou poprvé až v doplnění kasační stížnosti, není v posuzované věci relevantní. Městský soud pochopitelně jednal jako s účastníkem řízení také s žalobcem sub. 2), který byl účastníkem řízení před správním orgánem a podal také správní žalobu (§ 33 odst. 1 s. ř. s.). Nelze přehlédnout, že nyní namítaný důvod mohla stěžovatelka uplatnit již v řízení před krajským soudem, rozhodně přinejmenším v době od 15. 11. 2011, tedy před vydáním kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu dne 22. 8. 2012. Užití takového důvodu až v kasační stížnosti je proto nepřípustné ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s.

Kromě toho stěžovatelka přehlédla podmínku explicitně vyjádřenou v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jestliže by se mělo jednat o vadu řízení ve smyslu uvedeného ustanovení, bylo by nezbytné připustit, že by se mohlo jednat o vadu, která by *„mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“*. Takový důsledek ovšem neexistuje a netvrdí ho ve skutečnosti ani sama stěžovatelka. Její úvaha o dopadu namítaného chybného postupu městského soudu na rozhodnutí o nákladech řízení rozhodně uvedenou podmínku intenzity vady řízení nenaplní.

Stěžovatelka by rovněž neměla přehlédnout, že městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro skutečně podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Na tomto závěru nyní namítaná vada řízení není způsobilá cokoli změnit, byť by byla i oprávněná, a navíc uvedený důvod bude možné přiměřeně zvážit v následujících fázích řízení.

pokračování

Nejvyšší správní soud proto posoudil celkově kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovateli rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobci ad a) b) však ve věci procesní úspěch měli, proto jim náleží právo na náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. Nejvyšší správní soud přitom vychází ze závěrů svého rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009 – 242, publikovaný pod č. 2020/2010 Sb. NSS, ze kterého se podává: *„Podá-li kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení, stává se (vedle žalobce a žalovaného) účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem. Je proto i v jejím případě nutno o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnout ve smyslu procesní úspěšnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k žalobci a žalovanému bude v těchto případech nutno uvážit, či pozici taková kasační stížnost fakticky podporuje.“* Stěžovatelka podala kasační stížnost jako osoba zúčastněná na řízení a kasační stížností brojila proti rozsudku městského soudu, kterým bylo rozhodnuto o zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2009, č. j. S-MHMP 525237/2008/OST/Če. Z toho rozhodně nevyplývá, že by stěžovatelka fakticky podporovala žalobce. Žalobci ad a) a b) tak mají vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalobci ad a) a b) požadovali v podání ze dne 15. 4. 2013 pro případ svého úspěchu ve sporu náklady řízení. Tyto náklady řízení vyčíslili celkově na částku 14 980 Kč, přičemž tyto náklady měly zahrnovat náhradu soudního poplatku ve výši 4 000 Kč, a tři úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, konkrétně převzetí a přípravu zastoupení, podání žaloby, repliku, vše za dva žalobce. Takto vyčíslené náklady řízení však nemohl Nejvyšší správní soud žalobcům ad a) a b) přiznat, neboť je zjevné, že jde o náklady řízení, které žalobcům vznikly v řízení před městským soudem. Přitom městský soud svým pravomocným rozsudkem ve výroku II. žalobcům přiznal náklady řízení za řízení před městským soudem ve výši 9 680 Kč.

V řízení o kasační stížnosti podle obsahu spisu učinil zástupce žalobců jeden úkon právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 15. 4. 2013 na výzvu soudu, tedy jeden úkon podle ust. § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, za který náleží včetně náhrady hotových výdajů odměna v celkové výši 5 440 Kč (srov. § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5, § 13 odst. 3 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna se nezvyšuje o DPH, neboť zástupce žalobců není plátcem DPH. Nejvyšší správní soud tedy přiznal žalobcům ad a) a b) náhradu nákladů řízení ve výši 5 440 Kč proti stěžovateli.

Žalovanému žádné náklady v rozsahu převyšujícím jeho úřední činnost nevznikly. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení ad II), tato osoba v řízení o kasační stížnosti žádné úkony nečinila a náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožadovala. Podle ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V řízení o kasační stížnosti nebyla soudem této osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu