



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) Pankrácká společnost, z.s.**, se sídlem Hudečkova 1097/12, Praha 4, **b) Klub Za starou Prahu, z.s.**, se sídlem Mostecká 56/1, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. JUDr. Irenou Helmovou, advokátkou se sídlem Elišky Krásnohorské 10/2, Praha 1, **za účasti:** I) Realfina a.s., se sídlem Panská 895/6, Praha 1, zast. Mgr. Markem Strádalem, advokátem se sídlem U Prašné brány 1078/1, Praha 1, II) Aktiv proti Korupci, z.s., se sídlem V Honech 689, Klecany, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, III) CETIN a.s. (dříve Česká telekomunikační infrastruktura a.s.), se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, IV) Dial Telecom, a.s., se sídlem Křižíkova 36a/237, Praha 8, zast. advokátkou Mgr. Andreou Stachovou, se sídlem Valentinská 92/3, Praha 1, V) městská část Praha 1, se sídlem Vodičkova 681/18, Praha 1, VI) WELWYN COMPANY, a.s., se sídlem Václavské náměstí 837/11, Praha 1, zast. Mgr. Ladislavem Štorekem, advokátem se sídlem V Celnici 1034/6, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení V) a VI) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 A 188/2017 - 139,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žalobcům **se** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **nepřiznává**.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) až IV) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení V) [dále také jen „stěžovatel a)“], kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení VI) [dále také jen „stěžovatel b)“] a kasační stížnost žalovaného [dále také jen „stěžovatel c)“] směřují proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 A 188/2017 - 139, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy (žalovaného) ze dne 21. 8. 2017, č. j. MHMP 1314457/2017, sp. zn. S-MHMP 132842/2017/STR, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 11. 11. 2016, č. j. UMCP1 183314/2016, sp. zn. S UMCP1/119916/2016/VÝS-Zi-2/parc.č. X.

[2] Tímto rozhodnutím stavebního úřadu došlo na základě žádosti městské části Praha 1 [osoby zúčastněné na řízení V), resp. stěžovatele a)] k umístění stavby „*Revitalizace spodní části Václavského náměstí, úsek Na Příkopě – Vodičkova*“, na příslušných pozemcích v k. ú. Nové Město, Praha 1. Stavební úřad vydal toto rozhodnutí mimo jiné na základě závazného stanoviska Magistrátu hl. m. Prahy, odboru památkové péče, jako dotčeného orgánu státní památkové péče ze dne 25. 7. 2016, č. j. MHMP 1274630/2016, sp. zn. S-MHMP 129062/2016 Baštová (dále jen „závazné stanovisko dotčeného orgánu“). Dotčený orgán si před vydáním stanoviska vyžádal vyjádření Národního památkového ústavu a následně v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu dal možnost se k němu vyjádřit také městské části Praha 1 [stěžovateli a)] jako žadateli. Za účelem zjištění úplného stavu věci si dotčený orgán dále vyžádal také posouzení nezávislým poradním orgánem, sborem expertů pro památkovou péči, a dále také vyjádření Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy, a to především s ohledem na posouzení umístění vjezdové a výjezdové rampy podzemních garáží na Václavském náměstí. Dotčený orgán na rozdíl od Národního památkového ústavu dospěl k závěru, že realizace pro vjezd a výjezd z podzemních garáží na Václavském náměstí je přípustná za podmínky, že bude zpracován detailní návrh hrazení ramp, který bude předložen k posouzení dotčenému orgánu v procesu vydání závazného stanoviska k dalšímu stupni projektové dokumentace.

[3] Proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby podali mimo jiné žalobci a) a b) odvolání. Součástí odvolání žalobce b) byl i nesouhlas se závazným stanoviskem dotčeného orgánu.

[4] Ministerstvu kultury jakožto orgánu státní památkové péče nadřízenému dotčenému orgánu byla dne 6. 2. 2017 doručena žádost žalovaného o změnu nebo potvrzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v odvolacím řízení ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (nyní § 149 odst. 7 správního řádu). Dne 18. 10. 2016 obdrželo Ministerstvo kultury také podnět Národního památkového ústavu na přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť dotčený orgán dle něj nenaplnil principy ochrany svěřených památkových hodnot v dané lokalitě, jestliže dostatečně neodůvodnil své odlišné stanovisko od vyjádření Národního památkového ústavu, na kterém své závazné stanovisko založil.

pokračování

[5] Závazné stanovisko dotčeného orgánu bylo následně změněno závazným stanoviskem Ministerstva kultury ze dne 7. 4. 2017, č. j. MK 26180/2017 OPP, sp. zn. MK-S 1240/2017 OOP (dále jen „první závazné stanovisko ministerstva“), mimo jiné tak, že vybudování ramp pro podzemní garáže na Václavském náměstí je z hlediska zájmů památkové péče nepřipustné. Dotčený orgán dle ministerstva postupoval v přímém rozporu s § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu, neboť pokud se ve výroku závazného stanoviska odchýlil od vyjádření Národního památkového ústavu ve smyslu § 14 odst. 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v relevantním znění (dále jen „zákon o státní památkové péči“), nebo pokud by jeho závazné stanovisko představovalo odklon od předchozí praxe, měl dotčený orgán své postupy řádně zdůvodnit ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Ministerstvo mělo vydáním prvního závazného stanoviska za vyřízený i podnět Národního památkového ústavu.

[6] Proti prvnímu závaznému stanovisku ministerstva podaly dne 28. 4. 2017 mimo jiné osoba zúčastněná na řízení V) a osoba zúčastněná na řízení VI) rozklad, který považovaly za přípustný, neboť dle jejich vyjádření neměly možnost se proti prvnímu závaznému stanovisku bránit, ani se k jeho vydání předem vyjádřit a ochrana ve správním soudnictví je dle nich značně omezená. Nemožnost podat rozklad by zasáhla do jejich práva na spravedlivý proces. Pro případ, že by byl rozklad zamítnut, požadovaly zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu (nyní § 149 odst. 8 správního řádu). Rozhodnutím ministra kultury ze dne 26. 6. 2017, č. j. MK 41599/2017 OLP, byl rozklad dle § 152 odst. 4, odst. 5 písm. b) ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřipustný zamítnut a zároveň bylo první závazné stanovisko ministerstva ve zkráceném přezkumném řízení podle § 95 odst. 2, § 97 odst. 3 a § 98 ve spojení s § 149 odst. 5 správního řádu zrušeno a věc byl vrácena ministerstvu k novému projednání.

[7] Ministr dospěl k závěru, že se ministerstvo nevypořádalo s některými argumenty dotčeného orgánu a dále nedostatečně zkoumalo a odůvodnilo, zda a nakolik byly splněny podmínky stanovené závazným stanoviskem dotčeného orgánu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. S-MHMP 513396/2011, které bylo vydáno k příslušné studii stavby a které bylo ministerstvem potvrzeno. Tímto stanoviskem bylo dle ministra založeno legitimní očekávání žadatelů o přípustnosti varianty umístění ramp pro podzemní garáže na Václavském náměstí, neboť tato varianta nebyla vyloučena z variantního řešení požadovaného tímto stanoviskem. Současně dle ministra nebylo z obsahu správního spisu ani z prvního závazného stanoviska ministerstva jasné, zda bylo účastníkům řízení umožněno se vyjádřit k odvolání žalobce b) a zda si tato vyjádření ministerstvo obstaralo. Dále ministr shledával pochybení v postupu ministerstva, které vycházelo mimo jiné z podnětu Národního památkového ústavu k přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, ovšem neumožnilo účastníkům odvolacího řízení se s ním seznámit a vyjádřit se k němu. Jestliže je v souvislosti s postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu v odvolacím řízení nezbytné aplikovat § 86 odst. 2 správního řádu, je dle ministra namístě rovněž analogicky aplikovat také § 36 odst. 3 správního řádu. Před vydáním nového závazného stanoviska proto zavázal ministerstvo, aby umožnilo účastníkům územního řízení vyjádřit se k odvolání žalobce b) a podnětu Národního památkového ústavu. V závěru „rozhodnutí“ ministr konstatoval, že se nejedná o správní řízení, ale o řízení dle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se použijí přiměřeně, a proto nelze použít ustanovení o odvolání či rozkladu, současně se dle něj jedná o řízení bez účastníků, a tudíž k odvolání, resp. rozkladu není nikdo legitimován.

[8] Následně po „rozhodnutí“ ministra Ministerstvo kultury ve svém dalším závazném stanovisku ze dne 11. 8. 2017, č. j. MK 51570/2017 OPP, sp. zn. MK-S 1240/2017 OPP (dále jen „druhé závazné stanovisko ministerstva“), jen stručně shrnulo, z jakých důvodů bylo první závazné stanovisko ministerstva ministrem zrušeno, a pouze uvedlo, že jím uvedené skutečnosti zvážilo jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. K tvrzeným procesním pochybením se však vyjádřilo tak, že nemůže zasahovat do řízení, které je ve věci vedeno jiným správním orgánem. S ohledem na skutečnost, že je dle § 97 odst. 3 správního řádu vázáno právním názorem vysloveným ministrem, ministerstvo bez dalšího potvrdilo závazné stanovisko dotčeného orgánu.

[9] Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 21. 8. 2017, č. j. MHMP 1314457/2017, sp. zn. S-MHMP 132842/2017/STR, zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, a to mimo jiné na základě skutečnosti, že došlo k potvrzení závazného stanoviska dotčeného orgánu; oproti stavu v době vydání odvoláním napadeného rozhodnutí tedy nenastala žádná změna. Z uvedeného důvodu dle svého vyjádření žalovaný nepřikročil ani k seznámení účastníků řízení s procesem posuzování „návrhu“ orgány památkové péče před vydáním svého rozhodnutí.

[10] Toto rozhodnutí napadli žalobci žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 A 188/2017 - 139, rozhodnutí žalovaného zrušil. V odůvodnění svého rozsudku městský soud konstatoval, že podstata sporu se týká toliko postupu ministerstva při přezkoumání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, na základě něhož žalovaný vydal rozhodnutí potvrzující rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby. Stežejní otázkou tak dle městského soudu bylo posouzení „rozhodnutí“ ministra, kterým ve zkráceném přezkumném řízení zrušil první závazné stanovisko ministerstva.

[11] Městský soud se zabýval rozdíly mezi druhy přezkumu závazného stanoviska. V případě odvolacího řízení proti rozhodnutí o věci samé probíhá o závazném stanovisku dle § 149 odst. 4 správního řádu podle městského soudu jakési kvazi-odvolací řízení, v jehož rámci má správní orgán nadřízený dotčenému orgánu k dispozici vyjádření účastníků, jakož i správního orgánu I. stupně. V případě přezkumu závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu je na úvaze příslušného nadřízeného správního orgánu, zda vůbec k přezkumu závazného stanoviska přistoupí, či nikoliv. Pokud nejsou dány podmínky pro zkrácené přezkumné řízení dle § 98 správního řádu spočívající ve zjevnosti porušení právního předpisu a absenci nutnosti obstatat si vysvětlení účastníků a provést dokazování, je dle městského soudu nutné přistoupit k přezkumnému řízení v nezkrácené formě.

[12] Městský soud přitom přisvědčil námitce žalobců, že v řízení předcházejícím vydání žalobou napadeného rozhodnutí došlo k zásadnímu pochybení, jež zkrátilo žalobce na právech a mohlo mít vliv na výsledné rozhodnutí žalovaného ve věci. Tímto pochybením byl dle městského soudu vadný postup při přezkumu závazného stanoviska orgánu nadřízeného orgánu dotčenému na úseku státní památkové péče (prvního závazného stanoviska ministerstva), neboť v daném případě nebyly dány podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení. Žalobci v dané věci namítali, že měli být účastníky ve smyslu § 95 odst. 4 správního řádu, byť striktně vzato postup vedoucí k vydání závazného

pokračování

stanoviska dotčeného správního orgánu není správním řízením a žádné účastníky nemá. Dle městského soudu nemohou být v řízení o přezkumu závazného stanoviska pominuty dotčené osoby, a to na základě zásady ochrany oprávněných zájmů dotčených osob i v souvislosti s předchozí judikaturou (k tomu soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2015, č. j. 3 As 69/2015 – 82; pozn. NSS: správně má být, jak dále uvedeno, rozsudek ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 As 69/2015 – 78; všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Řízení vedoucí k případnému zrušení závazného stanoviska dle městského soudu nemělo proběhnout bez vědomí a možnosti účasti osob, na něž má jeho obsah (prostřednictvím výroku rozhodnutí ve věci samé) potenciál dopadnout.

[13] Uvedené dle městského soudu platí zvláště za situace, která ve vztahu k závaznému stanovisku orgánu nadřízeného orgánu dotčenému na úseku státní památkové péče nastala v posuzovaném případě. Z „rozhodnutí“ ministra je patrné, že podatelé podnětu k zahájení přezkumného řízení o prvním závazném stanovisku ministerstva se ve věci rozsáhle vyjádřili a ministr při přezkumu k uplatněným námitkám přihlédl. V návaznosti na to ministr uvedeným „rozhodnutím“ první závazné stanovisko ministerstva zrušil, věc vrátil ministerstvu k novému projednání a zavázal ho k tomu, aby v tomto novém projednání důkladně přihlédl ke skutečnostem a okolnostem uvedeným v „rozhodnutí“ ministra.

[14] Dle městského soudu došlo k vadnému postupu, jestliže v průběhu odvolacího řízení zahájeného mj. na základě odvolání žalobce b) došlo k přezkumu závazného stanoviska na úseku státní památkové péče ve zkráceném přezkumném řízení, v němž byl přezkoumáván klíčový podklad v řízení, jež se zjevně týká množství protichůdných zájmů, a to aniž by o tom byly uvědomeny všechny dotčené osoby (tj. účastníci územního řízení) a měly tak možnost se ve věci vyjádřit. Tímto postupem dle městského soudu došlo k porušení zásady oprávněných zájmů těchto osob ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Za uvedené situace nelze vést zkrácené přezkumné řízení, jehož prvním úkonem je vydání rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 98 ve spojení s § 97 odst. 3 správního řádu), jak bylo učiněno v posuzované věci.

[15] K umocnění nezákonnosti postupu pak dle městského soudu došlo tím, že žalovaný účastníky neseznámil s procesem posuzování závazného stanoviska dotčeného orgánu, jak uvedl i ve svém rozhodnutí o odvoláních. V posuzované věci tedy dle městského soudu nastala situace, kdy na základě odvolání žalobce b) došlo ke změně závazného stanoviska dotčeného orgánu ze strany ministerstva, vzápětí však bez vědomí části účastníků, kteří nepodali podnět k přezkumu prvního závazného stanoviska ministerstva, bylo první závazné stanovisko ministerstva zrušeno ministrem a následně bylo vydáno druhé závazné stanovisko ministerstva potvrzující původní závazné stanovisko dotčeného orgánu. Žalovaný potom postupoval tak, jako by se ve vztahu k závaznému stanovisku na úseku státní památkové péče nic nestalo, a to přes skutečnost, že spisový materiál byl doplněn dalšími podklady. Tento postup je dle městského soudu v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Městský soud však dodal, že vadu spočívající v provedení zkráceného přezkumného řízení by nebylo možné zhojit ani tím, že by žalovaný umožnil účastníkům řízení seznámit se s doplněnými podklady a vyjádřit se k nim.

[16] V dalším řízení městský soud žalovaného zavázal, aby v odvolacím řízení v součinnosti s ministrem zajistil opětovný přezkum prvního závazného stanoviska ministerstva nikoli ve zkráceném přezkumném řízení, a to tak, že budou šetřena práva všech dotčených osob, resp. že přezkumné řízení proběhne za jejich účasti.

II.

Obsah kasačních stížností

[17] Stěžovatel a) (osoba zúčastněná na řízení V) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, přičemž odkázal na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[18] Uvedl především, že žaloba měla být odmítnuta v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s. Na základě závěrů vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69, měli dle stěžovatele a) žalobci brojit přímo proti „rozhodnutí“ ministra, které je samostatně přezkoumatelné, neboť argumentují výlučně jeho nezákonností. Stěžovatel a) tvrdil, že žalobci b) bylo „rozhodnutí“ ministra přímo doručováno a žalobce a) se s tímto aktem musel seznámit nejpozději při přípravě žaloby. Pokud však žalobci nepodali žalobu proti „rozhodnutí“ ministra v zákonem stanovené lhůtě, nemohou uplatňovat žalobní body směřující proti tomuto „rozhodnutí“ v žalobě proti rozhodnutím ve věci umístění stavby.

[19] Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatel a) také v závěru městského soudu, podle něhož postupem ministra ve zkráceném přezkumném řízení došlo ke zkrácení procesních práv žalobců. Domnívá se, že i pokud by bylo vedeno přezkumné řízení v nikoliv zkrácené formě, nebyli by žalobci vůbec jeho účastníky, neboť účastníky přezkumného řízení dle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníci původního řízení, jichž se přezkoumávané rozhodnutí týká. Původním řízením v daném případě je dle stěžovatele a) vydání prvního závazného stanoviska ministerstva, nikoliv řízení o umístění stavby. Vydání závazného stanoviska přitom nemá žádné účastníky, neboť se dle § 149 odst. 1 správního řádu nejedná o samostatné rozhodnutí. Přezkumné řízení je nezávislé na původním územním řízení, dle stěžovatele a) jej nelze vnímat jako jeho „prodloužení“. Skutečnost, že přezkumné řízení probíhalo současně s odvolacím řízením je pouze shodou okolností, neboť přezkumné řízení může probíhat také až po skončení jiného správního řízení, případně takové jiné správní řízení nemusí probíhat vůbec.

[20] Účastníci přezkumného řízení týkajícího se závazného stanoviska by měli být určeni na základě § 27 odst. 1 písm. b) a § 27 odst. 2 a 3 správního řádu jako obecných ustanovení o účastenství. Městský soud se však touto otázkou řádně nezabýval, neboť nezhodnotil, jaké konkrétní zájmy žalobců by mohly být v přezkumném řízení dotčeny, jestliže se jedná o spolky, které mají v předmětu činnosti ochranu přírody a krajiny. Dle stěžovatele a) s ohledem na předmět řízení, kterým byla v závazném stanovisku dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, v relevantním znění, i v přezkumném řízení právě státní památková péče, nemohou být účastníkem přezkumného řízení spolky s tímto předmětem činnosti, protože tyto zájmy nejsou v daném řízení dotčeny. Jestliže by žalobci nemohli být účastníky nezkráceného přezkumného řízení, nemohlo provedením zkráceného řízení dojít ke zkrácení jejich práv. Stěžovatel a) dále uvedl, že dle jeho názoru uvedená argumentace uplatněná in eventum nevyvrací jeho argument, že žalobci mohli

pokračování

napadnout samotné „rozhodnutí“ ministra správní žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s., byť by dle výše uvedeného nemohli podat žalobu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., jelikož nebyli účastníky řízení, v němž bylo „rozhodnutí“ ministra vydáno.

[21] Jinou vadu řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spatřoval stěžovatel a) v nemožnosti rozsudek městského soudu materiálně vykonat. Dle stěžovatele a) neexistuje postup, na základě kterého by bylo možné opětovně přezkoumat první závazné stanovisko ministerstva, resp. který by zajistil průběh přezkumného řízení za účasti všech dotčených osob, jak to ukládá rozsudek městského soudu. Jedno přezkumné řízení již proběhlo a jeho výsledek, tedy „rozhodnutí“ ministra, nebyl žádným orgánem zrušen, nelze tedy využít § 101 správního řádu. Dle stěžovatele a) neexistuje ani procesní nástroj, kterým by mohlo být „rozhodnutí“ ministra zrušeno. Jeho přezkumu brání dle § 94 odst. 2 správního řádu povaha rozhodnutí dle § 97 správního řádu, obnovu řízení také nelze dle stěžovatele a) použít. Současné zahájení přezkumného řízení brání lhůta 1 roku ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu. Tyto důsledky dle něj pramení ze skutečnosti, že nebylo napadeno „rozhodnutí“ ministra samotné, ale až rozhodnutí ve věci umístění stavby. Z uvedených důvodů stěžovatel a) navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a žalobu odmítl, eventuálně rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[22] Stěžovatel b) [osoba zúčastněná na řízení VI)] napadl rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[23] Stěžovatel b) považoval závěry městského soudu týkající se „rozhodnutí“ ministra za nesprávné. Ve své kasační stížnosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu věnující se povaze závazných stanovisek a poukázal na to, že závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, není určeno účastníkům řízení, ale pouze správním orgánům, nenabývá právní moci a nezakládá překážku věci rozhodnuté. Dle stěžovatele b) tedy nezakládá ani žádná práva a povinnosti a nemůže způsobit žádnému účastníkovi hlavního řízení újmu. Stěžovatel b) poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, podle něhož závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o povaze závazného stanoviska, uvedené v jeho rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, publ. pod č. 2434/2011 Sb. NSS, jsou plně aplikovatelné také na následné úkony, byť označené jako rozhodnutí, kterými jsou závazná stanoviska měněna nebo rušena. Pokud tedy proces vydání závazného stanoviska nemá žádné účastníky, dle stěžovatele b) ani přezkum toho stanoviska nemůže mít na základě § 95 odst. 4 správního řádu účastníky, neboť je třeba na něj nahlížet stejně jako na samotný postup při vydání závazného stanoviska. Závěr, že by účastníci hlavního řízení měli postavení účastníků také v řízení o přezkumu závazného stanoviska, nemá dle stěžovatele b) oporu v zákoně, jde proti zásadě procesní ekonomie a není zřejmé, které všechny osoby by účastníky v tomto řízení měly být a jaká práva by měly požívat.

[24] Dle stěžovatele b) nemůže být důvodem pro přibrání účastníků do řízení o přezkumu závazného stanoviska ani městským soudem zdůrazněná „závažnost dopadů obsahu tohoto stanoviska do výsledného rozhodnutí ve věci“, neboť podle stejné logiky by bylo nutné přiznat status řízení dle správního řádu se všemi důsledky také samotnému procesu vydání závazného stanoviska, což jistě nebyl záměr zákonodárce, neboť by došlo k zásadnímu zpomalení těchto řízení. Všechna závazná stanoviska a vyjádření ve svém

úhrnu tvoří podklad pro konečné rozhodnutí a nelze tudíž dle stěžovatele b) činit závěr, že některá z nich jsou závažnější, než jiná. Z tohoto důvodu podle něj neobstojí ani tvrzení městského soudu, že došlo ke změně prvního závazného stanoviska ministerstva za zády účastníků, neboť závazné stanovisko dotčeného orgánu bylo také změněno prvním závazným stanoviskem ministerstva, aniž by se účastníci řízení před jeho vydáním k věci vyjádřili. Pokud by městský soud postupoval konzistentně, musel by označit za vadný také proces vydání prvního závazného stanoviska ministerstva.

[25] Pokud jde o městským soudem uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2015, č. j. 3 As 69/2015 – 82, stěžovatel b) upozornil na skutečnost, že existuje pouze rozsudek ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 As 69/2015 – 78, který se však vztahoval k případu, kdy ministerstvo zrušilo své závazné stanovisko samo, bez předložení ministru jako nadřízenému orgánu, a proto zdejší soud dospěl k závěru, že „rozhodnutí“ ve věci přezkumu závazného stanoviska vydal nepřislušný orgán. Nejvyšší správní soud se sice v uvedeném rozsudku vyjádřil ke zkrácenému přezkumnému řízení, avšak dle stěžovatele b) jeho závěry nedopadají na projednávaný případ.

[26] Stěžovatel b) také zdůraznil, že i kdyby připustil, že řízení o přezkumu závazného stanoviska má mít účastníky, argumentace žalobců, že nemohli vyslovit souhlas se změnou závazného stanoviska dotčeného orgánu a že existují protichůdné zájmy subjektů, nejsou zákonnou překážkou pro využití zkráceného přezkumného řízení. Stěžovatel b) má za to, že ministr kultury nemohl svým „rozhodnutím“ zkrátit práva účastníků územního řízení, neboť nevydal žádné meritorní rozhodnutí, resp. závazné stanovisko, pouze procesně rozhodl o zrušení prvního závazného stanoviska ministerstva a vrácení věci ministerstvu, které následně vydalo druhé závazné stanovisko.

[27] Na závěr stěžovatel b) uvedl obdobně jako stěžovatel a), že rozsudek městského soudu považuje za nevykonatelný. Městský soud výrokem I. rozsudku zrušil druhoinstanční rozhodnutí v územním řízení, nikoliv druhé závazné stanovisko ministerstva či „rozhodnutí“ ministra a ministr ani ministerstvo nebyli účastníky soudního řízení. Přesto jim městský soud uložil provést nové přezkumné řízení prvního závazného stanoviska ministerstva. Stěžovatel b) zdůraznil, že nedošlo ke zrušení druhého závazného stanoviska ministerstva ani „rozhodnutí“ ministra a zároveň není možné ukládat povinnosti či přiznávat práva jiným osobám, než těm, které byly účastníky řízení o správní žalobě.

[28] Zmatečnost soudního řízení dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. stěžovatel b) spatřoval v meritorním projednání opožděné žaloby. Dle jeho názoru bylo nutné žalobu v projednávaném případě materiálně posoudit jako žalobu proti „rozhodnutí“ ministra, a tudíž měla být jako opožděná odmítnuta. V rámci této argumentace odkázal stěžovatel b) na zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, a související nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, odkazující na ustálenou praxi zdejšího soudu, vyjádřenou v již rovněž uváděném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69, považuje stěžovatel za ojedinělý excés z této ustálené judikatury.

pokračování

[29] Stěžovatel b) namítal také vady soudního řízení, v nichž spatřoval důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dle stěžovatele b) se městský soud nedostatečně zabýval jeho vyjádřením zaslaným soudu dne 2. 5. 2018, neboť napadený rozsudek byl odeslán účastníkům řízení pouze jeden den po zaslání vyjádření stěžovatele b) soudu a s argumentací uvedenou ve vyjádření se městský soud dle stěžovatele b) vypořádal velice stručně na posledních čtyřech řádcích odstavce 40 rozsudku s poukazem na předchozí argumentaci. Stěžovatel b) dále namítl, že jeho vyjádření nebylo rozesláno ostatním účastníkům řízení ani osobám zúčastněným na řízení, aby na něj mohli reagovat. Odkázal proto na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 – 123, publ. pod č. 3668/2018 Sb. NSS, neboť se domníval, že toto nedostatečné vypořádání se s argumenty osoby zúčastněné na řízení způsobuje vážnou vadu řízení, která může vést ke zrušení rozhodnutí v rámci řízení o kasační stížnosti.

[30] Z uvedených důvodů stěžovatel b) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu odmítl, eventuálně rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[31] Stěžovatel c) (žalovaný) ve své kasační stížnosti brojil proti napadenému rozsudku městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[32] Dle stěžovatele c) městský soud nepřípustně stírá rozdíly mezi přezkumným řízením pravomocných rozhodnutí a závazných stanovisek, neboť závazné stanovisko není rozhodnutím, nýbrž představuje zvláštní druh správního aktu a nerozhoduje se v něm o právech ani povinnostech účastníků, ale o veřejném zájmu, na rozdíl od rozhodnutí ve věci samé. Ochráncem takového zájmu je pak dotčený správní orgán, nikoliv účastníci řízení, ve kterém je závazné stanovisko vyžadováno. Pokud by měl převážet výklad městského soudu, tedy že přezkum závazného stanoviska nesmí proběhnout bez vědomí a možnosti účasti osob, na něž může jeho obsah potenciálně dopadnout, pak soud ukládá každému orgánu přezkumu vymezit okruh osob, jejichž zájem je chráněn. Okruh účastníků v takovém přezkumném řízení tak bude v podstatě neomezený, jelikož např. v oblasti národních kulturních památek budou z podstaty věci dotčeni vždy všichni občané státu. Dle názoru stěžovatele c) přezkumné řízení ve věci závazných stanovisek, které má za úkol pouze odstranit nezákonná stanoviska, nemá umožňovat účast účastníkům vlastního správního řízení, jelikož jejich práva tímto správním aktem dotčena nejsou. V opačném případě by došlo ke vzniku další úrovně správního řízení v rámci řízení územního, což by celý proces prodlužovalo.

[33] Stěžovatel c) následně odkázal na zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, a rovněž již uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, týkající se rozdílů mezi závaznými stanovisky a rozhodnutími a přiklonil se k závěru, že tyto zásady platí i pro přezkum závazných stanovisek, ačkoliv se jeho výstup nazývá rozhodnutím.

[34] Stěžovatel c) dále nesouhlasil s výtkou městského soudu, že jakožto odvolací orgán neumožnil účastníkům seznámit se s obsahem spisu, který byl doplněn dalšími podklady, neboť dle jeho názoru spisový materiál obsahoval pouze potvrzené, tedy nezměněné závazné stanovisko dotčeného orgánu.

[35] Stěžovatel c) upozornil na skutečnost, že pokud měly být dotčené osoby dle městského soudu účastníky přezkumného řízení vedeného ministrem kultury, pak měly tyto osoby podat odvolání proti „rozhodnutí“ o přezkumu závazného stanoviska jako opomenutí účastníci, a nikoliv činit další procesní úkony v rámci územního řízení. V opačném případě žalobci stejně byli povinni předestřít všechny argumenty proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu již ve svém odvolání a správní orgán, který o těchto argumentech rozhodoval, tj. Ministerstvo kultury, je neshledal důvodnými a závazné stanovisko proto potvrdil. Ani v jedné z variant tak dle stěžovatele c) nepřicházelo v úvahu další seznamování se žalobců se spisovým materiálem a nebyl důvod v rozporu s požadavkem procesní ekonomie řízení dále prodlužovat nedůvodnými výzvami.

[36] Z uvedených důvodů stěžovatel c) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření ke kasačním stížnostem

[37] Žalobci a osoba zúčastněná na řízení II) zaslali Nejvyššímu správnímu soudu společné vyjádření, v němž reagovali na kasační stížnost stěžovatele b). Mají za to, že městský soud správně posoudil právní otázku účastenství v přezkumném řízení, a odkázali na závěry Poradního sboru ministra vnitra, s dodatkem k závěru č. 122 – „*Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, poučení o opravném prostředku v takovém rozhodnutí, možnost přezkoumání takového rozhodnutí v přezkumném řízení*“. Odmítli také názor stěžovatele b), že nelze v rámci nového projednání věci postupovat dle rozhodnutí městského soudu, neboť nezrušené závazné stanovisko tvoří překážku věci rozhodnuté. Dle žalobců a osoby zúčastněné na řízení II) není možné ani nutné, aby správní orgány podkladové akty rušily, ale postačí vyslovení jejich nezákonnosti v odůvodnění zrušujícího rozsudku, čímž se stanou právně neúčinnými. K tomu odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 – 83, publ. pod č. 1324/2007 Sb. NSS, a další judikaturu zdejšího soudu.

[38] Pokud jde o názor stěžovatele b) o opožděnosti žaloby, neboť měla být podána proti „rozhodnutí“ ministra, žalobci a osoba zúčastněná na řízení II) s tímto názorem nesouhlasí, protože dle nich nemá oporu v dosavadní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu týkající se povahy závazných stanovisek a aktů, kterými byla tato stanoviska změněna. Odkázali přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 – 21, výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, a na něj navazující nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I ÚS 2866/15.

[39] Osoba zúčastněná na řízení I) dle svého vyjádření považuje napadený rozsudek za vydaný v souladu se zákonem, s přihlédnutím k relevantní judikatuře a v rámci správního výkladu a aplikace práva na projednávanou věc.

pokračování

IV.

Replika stěžovatele c)

[40] V replice stěžovatel c) (žalovaný) polemizoval s názorem žalobců a osoby zúčastněné na řízení II) týkajícím se jejich možného účastenství v řízení o přezkumu zákonnosti závazného stanoviska, neboť dle něj z účinné právní úpravy účastenství žalobců na tomto řízení dovozovat nelze. Pokud jde o jejich názor, že stačí vyslovení nezákonnosti závazného stanoviska v rozsudku, jímž se přezkoumává konečné rozhodnutí (zde rozhodnutí o umístění stavby - pozn. NSS), stěžovatel c) se domníval, že nic takového v napadeném rozsudku městského soudu vysloveno nebylo, a dále uvedl, že „rozhodnutí“ ministra není závazným stanoviskem, ani podkladovým úkonem ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Dle stěžovatele c) je napadený rozsudek problematický také proto, že v něm není vyslovena nezákonnost „rozhodnutí“ ministra, ale na místo toho je stěžovateli c) uloženo, aby zajistil opětovný přezkum prvního závazného stanoviska ministerstva, přičemž v jeho působnosti takový přezkum není.

[41] Dle stěžovatele c) není ani pravdou, že by Nejvyšší správní soud přijal závěr o samostatné nepřezkoumatelnosti úkonů, jimiž se mění či ruší závazná stanoviska, jak uvádějí žalobci a osoba zúčastněná na řízení II). Dle stěžovatele c) je tomu naopak, jak dokládá odůvodnění usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2018, č. j. 4 As 3/2018 – 42, o postoupení věci rozšířenému senátu, přičemž stěžovatel c) ve svém podání některé pasáže z tohoto usnesení citoval. Stěžovatel c) má proto za to, že „rozhodnutí“ ministra podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, a jestliže žalobci namítali pouze nesprávný postup ministra kultury, který předcházel vydání jeho „rozhodnutí“ o zrušení závazného stanoviska, bylo na místě žalobu jako nepřipustnou odmítnout.

V.

Rozhodnutí o přerušení a o pokračování v řízení

[42] Z výše uvedeného vyplývá, že jednou ze zásadních právních otázek v této věci je povaha „rozhodnutí“ o změně či zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu, resp. jeho přezkoumatelnost ve správním soudnictví. Jak uvedl stěžovatel c), touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud také v řízení ve věci sp. zn. 4 As 3/2018, neboť předkládající senát se hodlal odchýlit od rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, a ze dne 16. 5. 2017, č. j. 6 As 277/2016 – 40, dle kterých se výluka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s. vztahuje také na úkony vydané v přezkumném řízení, kterými se podle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu ruší nebo mění závazné stanovisko. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 21. 8. 2019, č. j. 5 As 168/2018 – 96, podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil řízení do doby rozhodnutí rozšířeného senátu o této otázce.

[43] Rozšířený senát usnesením ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 – 50, věc vrátil čtvrtému senátu, neboť předkládající senát byl v této věci vázán svým předchozím zrušujícím rozsudkem ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69, proto zde nebyl prostor pro postoupení věci rozšířenému senátu ani pro sjednocování judikatury. Nicméně nedlouho po té, usnesením ze dne 20. 11. 2019, č. j. 2 As 8/2018 – 63, Nejvyšší správní soud předložil rozšířenému senátu tentýž problém, Nejvyšší správní soud proto vyčkal

vyslovení právního názoru rozšířeného senátu, který rozhodl rozsudkem ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76, tak, že „[ú]kon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 spr. ř. zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti takovému úkonu musí soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s.“. Současně dle rozšířeného senátu „úkon, jímž nadřízený správní orgán v přezkumném řízení zrušuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, nemůže být samostatně soudně přezkoumatelný ani žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Jak bylo odůvodněno výše, zrušení závazného stanoviska se (obdobně jako závazné stanovisko samo) v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci“.

[44] S ohledem na odpadnutí překážky, resp. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, zdejší soud v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. usnesením ze dne 15. 1. 2021, č. j. 5 As 168/2018 – 101, vyslovil, že se v řízení o kasačních stížnostech pokračuje.

VI.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[45] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), jsou podány oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé a) a b) byli osobami zúčastněnými na řízení a stěžovatel c) byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), přičemž stěžovatelé b) a c) jsou zastoupeni advokáty a za stěžovatele a) jedná k tomu pověřená zaměstnankyně, která má odpovídající vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[46] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasačních stížností a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žádná z kasačních stížností není důvodná.

[47] Nejvyšší správní soud předně posuzoval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku uplatněnou stěžovatelem b). Pokud jde o tvrzení stěžovatele b), že se městský soud nedostatečně zabýval jeho vyjádřením k žalobě, které uplatnil jakožto osoba zúčastněná na řízení, Nejvyšší správní soud odkazuje na stěžovatelem b) zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 – 123:

„Ačkoli u osoby zúčastněné na řízení je nutné vycházet z toho, že se v soudním řízení správním jedná (také) o „její“ spor, není to ona, kdo určuje „program“ soudního projednávání žaloby. Může předmět sporu stanovený žalobcem komentovat, podporovat jeho důvody nebo naopak vyvracet důvodnost žalobcem uplatněných námitek po stránce skutkové i právní a na relevantní důvody jí uplatněné musí soud v odůvodnění svého rozhodnutí přiměřeně reagovat. Pokud soud podstatné námitky uplatněné v žalobě náležitě posoudí a vypořádá

pokračování

v odůvodnění, zpravidla tím rovněž (alespoň implicitně) odpoví na argumenty uplatněné osobou zúčastněnou na řízení.

Opomene-li krajský soud zcela vyjádřit se v odůvodnění svého rozhodnutí k podstatným důvodům uplatněným v řízení osobou zúčastněnou na řízení, jedná se o vážnou vadu řízení, nikoli o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů. Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) na konci s. ř. s.], je třeba vždy posoudit podle konkrétních okolností případu.“

[48] Z uvedeného vyplývá, že vážnou vadu řízení může způsobit pouze úplné opomenutí soudu se k námitkám osoby zúčastněné na řízení vyjádřit. O takovou situaci však v nyní projednávané věci nejde. Jak vyplývá z obsahu vyjádření stěžovatele b) k žalobě a z napadeného rozsudku, jedná se o případ, kdy vypořádáním námitek uplatněných v žalobě došlo také k vypořádání argumentace stěžovatele b). Z uvedeného důvodu v odůvodnění rozsudku městský soud pouze odkázal na předchozí části odůvodnění, které poskytovaly dostatečnou odpověď na argumenty stěžovatele b).

[49] Pokud jde o námitku stěžovatele b), že jeho vyjádření v řízení před městským soudem nebylo přeposláno dalším účastníkům či osobám zúčastněným na řízení tak, aby na něj případně mohli reagovat, Nejvyšší správní soud uvádí, že v daném případě se nejednalo o vadu řízení, která by způsobovala nezákonnost rozhodnutí, a to i s ohledem na obsah daného vyjádření, neboť námitky v něm obsažené se překrývaly s argumentací žalovaného. Z uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti či jiné vady řízení před soudem důvodnou.

[50] Nejvyšší správní soud se dále zabýval již zmiňovanou právní otázkou povahy správního aktu, jímž došlo dle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu ke změně či zrušení závazného stanoviska v rámci jeho přezkumu nadřízeným orgánem a rovněž přezkoumatelností tohoto aktu ve správním soudnictví.

[51] Ustanovení § 149 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, stanovilo:

„(1) Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

(2) Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko.

(3) Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

(4) Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

(5) Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.

(6) Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.“

[52] Jak vyplývá z již uvedeného, Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci opíral o závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát v rozsudku ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76. V něm rozšířený senát rozdělil situace, které mohou při aplikaci § 149 odst. 5 správního řádu nastat. V prvním případě ke zrušení (či změně) závazného stanoviska dojde ještě před vydáním konečného rozhodnutí, které je jím podmíněno, v druhém případě bude konečné rozhodnutí vydáno dříve, než ke zrušení (či změně) závazného stanoviska dojde. V nyní projednávané věci po vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu sice bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby, byla však proti němu podána odvolání, v jejichž rámci bylo rozporováno právě i závazné stanovisko dotčeného orgánu. Na danou věc se tak uplatní první případ popsany rozšířeným senátem, neboť v odvolacím řízení došlo k vydání prvního závazného stanoviska ministerstva, jež však bylo zrušeno v přezkumném řízení „rozhodnutím“ ministra ještě před odvolacím rozhodnutím stěžovatele c) (žalovaného), které bylo tímto závazným stanoviskem podmíněno. Tím došlo k obnově situace před vydáním závazného stanoviska ministerstva, a bylo tudíž nutné vydat pro účely odvolacího řízení jeho druhé závazné stanovisko. V citovaném rozsudku ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76, k tomu rozšířený senát dále poznamenal:

„Je ale především povinností správních orgánů předcházet vzniku takových situací. Mělo by k němu docházet jen tehdy, je-li to skutečně nezbytné k ochraně zákonnosti, veřejných zájmů nebo práv dotčených osob, a to při důsledném dodržení zásady proporcionality a ostatních základních zásad činnosti správních orgánů. Je-li už v konkrétním případě nezbytné ke zrušení závazného stanoviska přistoupit, je povinností všech zúčastněných správních orgánů, aby v souladu s principem dobré správy vyvinuly, jednotlivě i ve vzájemné spolupráci, maximální možné úsilí k včasné eliminaci či alespoň minimalizaci negativních dopadů takového kroku na všechny chráněné zájmy, včetně zájmů dotčených osob.“

[53] Žalobci v projednávané věci napadli odvolací rozhodnutí stěžovatele c) (žalovaného) vydané na základě druhého závazného stanoviska ministerstva, neboť se domnívali, že postupem při zrušení prvního závazného stanoviska ministerstva nebyly šetřeny právě takové chráněné zájmy, neboť celý proces proběhl, aniž by se k němu mohli jakkoliv vyjádřit. Stěžovatelé však předešleli otázku, zda neměli žalobci napadnout samotné „rozhodnutí“ ministra, a případně jakým způsobem.

[54] Jak již bylo konstatováno, rozšířený senát v citovaném rozsudku ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76, dospěl k závěru, že úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 (dříve odst. 5, nyní odst. 8) správního řádu zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen. Z uvedeného tedy vyplývá, že nelze přisvědčit názoru stěžovatele a), že žalobci měli samostatně brojit proti „rozhodnutí“

pokračování

ministra. Žaloba směřující proti rozhodnutí odvolacího orgánu, jejíž součástí byly námitky proti úkonu dle § 149 odst. 5 správního řádu, jímž bylo zrušeno závazné stanovisko vydané v odvolacím řízení orgánem nadřízeným dotčenému orgánu, byla proto přípustná a projednatelná a městský soud nepochybil, pokud o ní meritorně rozhodl. Stejně nebylo možné takovou žalobu materiálně posoudit jako směřující přímo proti úkonu ministra kultury dle § 149 odst. 5 správního řádu samotnému a jako takovou ji odmítnout pro opožděnost, jak požaduje stěžovatel b).

[55] Stěžovatel c) naopak namítal, že správným postupem by bylo, pokud by se žalobci bránili proti „rozhodnutí“ ministra odvoláním (rozkladem) jako opomenutí účastníci. Ani s touto argumentací však nelze souhlasit.

[56] Přezkumné řízení, včetně zkráceného přezkumného řízení, je v případě, že je přezkoumáváno rozhodnutí správního orgánu, koncipováno jako dvojinstanční, je tedy možné v něm odvolání podat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 232, publ. pod č. 2364/2011 Sb. NSS). Ustanovení o přezkumném řízení se ovšem pro přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu použijí pouze přiměřeně (§ 156 odst. 2 správního řádu). V projednávané věci však vyvstává otázka, zda by žalobci byli k podání odvolání (rozkladu) proti výsledku přezkumu legitimováni, byť v postavení opomenutých účastníků. Účastníky přezkumného řízení jsou ve smyslu § 95 odst. 4 správního řádu účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Toto ustanovení platí také pro zkrácené přezkumné řízení. Lze ovšem souhlasit se stěžovatelem a), že původním řízením v dané věci nemůže být řízení o umístění stavby, resp. o odvoláních proti územnímu rozhodnutí v tomto řízení. Nelze za něj však označit ani postup k vydání závazného stanoviska orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (ministerstva) ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, neboť Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, publ. pod č. 2381/2011 Sb. NSS, dospěl k závěru, že závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími. Naopak jsou úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu a při jejich vydávání je třeba postupovat dle jeho § 154. Účastníkům „hlavního“ řízení, pak závazná stanoviska nejsou ani samostatně doručována a stávají se součástí spisu jako podklad pro rozhodnutí.

[57] Za závazné stanovisko lze dle judikatury zdejšího soudu přitom považovat i úkon, kterým správní orgán nadřízený dotčenému orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 – 30, publ. pod č. 3214/2015 Sb. NSS). Jestliže pak před vydáním tohoto závazného stanoviska neprobíhá správní řízení s účastníky, nelze dotčeným osobám postavení účastníků přiřknout ani v rámci přezkumu tohoto závazného stanoviska. Tento názor je zastoupen také v odborné literatuře, podle níž je použití § 95 odst. 4 správního řádu v případě přezkumu dle § 149 odst. 5 správního řádu vyloučeno (viz VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. Vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1163). Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebylo možné se proti „rozhodnutí“ ministra odvolat či podat rozklad.

[58] To však neznamená, že účastníky odvolacího řízení lze jako dotčené osoby naprosto ignorovat. Na tomto místě však Nejvyšší správní soud považuje za nutné poukázat na zvláštní postup dle § 149 odst. 4 (nyní odst. 7) správního řádu v odvolacím řízení, v jehož rámci jsou orgánu nadřízenému dotčenému orgánu předložena odvolacím orgánem odvolání účastníků řízení, jež směřují proti závaznému stanovisku vydanému dotčeným orgánem v řízení v prvním stupni, a rovněž vyjádření dalších účastníků k těmto odvoláním, přičemž úkolem nadřízeného dotčeného orgánu je posoudit a přezkoumatelně vypořádat právě námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019 - 22). V tomto ohledu je tedy zachována možnost účastníků správního řízení ve věci samé se k dané věci vyjádřit, čímž je zachována procesní rovnost osob dotčených postupem správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, byť se přímo neúčastní tohoto procesu.

[59] Rovnost dotčených osob, resp. účastníků odvolacího řízení, však byla dle Nejvyššího správního soudu v projednávaném případě fakticky narušena. První závazné stanovisko ministerstva bylo jako podklad pro odvolací rozhodnutí dne 19. 4. 2017 doručeno pouze stěžovateli c) jako odvolacímu orgánu (nikoliv účastníkům odvolacího řízení), který jej jako podklad pro rozhodnutí založil do spisu, přičemž o něm neuvědomil účastníky řízení, resp. dříve, než je vyzval k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, byla mu dne 11. 5. 2017 doručena žádost stěžovatelů a) a b), hlavního města Prahy a Dopravního podniku hl. m. Prahy, a.s., o přerušení řízení ze dne 4. 5. 2017, neboť dne 28. 4. 2017 mělo dojít k podání podnětu uvedených subjektů k přezkumu prvního závazného stanoviska ministerstva. Z uvedeného vyplývá, že došlo k procesní nerovnováze, neboť podatelé uvedeného podnětu k přezkumu měli povědomí o vydání prvního závazného stanoviska stejně jako o jeho obsahu, ačkoliv odvolací orgán účastníky o jeho vydání oficiálně neuvědomil a ve spise se nenachází žádná zmínka o nahlížení. V tomto ohledu nelze pominout provázanost zmiňovaných účastníků řízení se správními orgány ve věci rozhodujícími. Žadatelem o vydání rozhodnutí o umístění stavby byla městská část Praha 1 [stěžovatel a)], přičemž Úřad městské části Praha 1 byl příslušným stavebním úřadem rozhodujícím v prvním stupni. Vlastníkem pozemků, na nichž má revitalizace proběhnout, je mimo jiné hlavní město Praha, odvolacím orgánem v posuzované věci [tedy žalovaným a současně stěžovatelem c) v řízení před Nejvyšším správním soudem] je Magistrát hl. m. Prahy. Žadatele i vlastníky pozemků [včetně stěžovatele b)] přitom zastupoval Mgr. Karel Štochl, který jejich jménem podal zmiňovaný podnět k přezkumu prvního závazného stanoviska. Je proto zřejmé, že tyto subjekty měly možnost se s prvním závazným stanoviskem ministerstva seznámit a vyjádřit se k němu, resp. podat podnět k přezkumu, na rozdíl od dalších účastníků odvolacího řízení, kteří o něm neměli povědomí.

[60] Nejvyšší správní soud má za to, že v případě takové situace je důležité, aby správní orgány aplikovaly základní zásady správního řízení, především striktně chránily práva dotčených osob ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu, a to i pomocí opatření, která mají ve smyslu § 7 odst. 2 správního řádu zajistit rovnost dotčených osob. Nelze přitom tvrdit, že by účastníci odvolacího řízení, resp. zájmy, které zastupují, nebyly dotčeny tím, že dochází k přezkumu závazného stanoviska nadřízeného orgánu (ministerstva), aniž by měli možnost se k němu vyjádřit, neboť nejsou účastníky přezkumného řízení. V tomto smyslu lze odkázat na povinnost všech správních orgánů, aby „vyvinuly, jednotlivě i ve vzájemné spolupráci, maximální možné úsilí k včasné eliminaci či alespoň minimalizaci negativních

pokračování

dopadů takového kroku na všechny chráněné zájmy, včetně zájmů dotčených osob“, jak vyžaduje citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76.

[61] Byť se žalobci do územního řízení přihlásili na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve spojení s § 85 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), lze konstatovat, že zájmy ochrany přírody a krajiny, které měly v daném územním řízení zastupovat, úzce souvisejí (tím spíše v lokalitě, jako je Václavské náměstí nacházející se uprostřed Pražské památkové rezervace jakožto součásti světového dědictví UNESCO) s veřejným zájmem na památkové péči. Pokud by žalobci nebyli oprávněni v rámci územního řízení vůbec vznášet námitky týkající se památkové péče, jak naznačuje stěžovatel a), pak by nemělo ani smysl, aby na základě jejich odvolacích námitek týkajících se právě této otázky bylo dle § 149 odst. 4 správního řádu vydáváno závazné stanovisko správního orgánu (ministerstva) nadřízeného dotčenému orgánu státní památkové péče.

[62] Dle Nejvyššího správního soudu lze souhlasit s městským soudem, že využití institutu zkráceného přezkumného řízení bylo v dané situaci nevhodné. Dle § 98 správního řádu je prvním úkonem ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí ve věci. To bylo však přinejmenším v případě přezkumu tohoto závazného stanoviska problematické. Jedním z důvodů byla výše popsaná procesní nerovnost dotčených osob. K tomu je možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 As 69/2015 – 78, zmiňovaný (byť s nepřesným označením) již městským soudem, dle kterého *„charakteristickým rysem tohoto zvláštního typu přezkumného řízení je především to, že se v něm postupuje bez vyjádření účastníků a bez provádění dalšího dokazování. Jeho využití tedy obvykle není na místě tam, kde zjevně existují protivranné zájmy subjektů dotčených případným rozhodnutím v přezkumném řízení, nebo jim takovým rozhodnutím může být způsobena újma. Ke zkrácenému přezkumnému řízení by především nemělo být přistupováno za situace, když má správní orgán pochybnosti o tom, zda by újma, která by zrušením nebo změnou přezkoumávaného rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, neboť uvedená hlediska by měla být principiálně hodnocena v „klasickém“ přezkumném řízení (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013)“.*

[63] Ačkoliv by bylo možné s ohledem na absenci účastníků v původním „řízení“, resp. postupu při vydání závazného stanoviska, konstatovat, že byla splněna jedna z podmínek, které pro provedení zkráceného přezkumného řízení stanoví § 98 správního řádu a která spočívá v absenci potřeby vysvětlení (vyjádření) účastníků, má Nejvyšší správní soud za to, že právě s ohledem na absenci účastníků a tedy i na nemožnost vyžádat si od původních účastníků chybějící vysvětlení, nebylo v tomto případě možné, aby prvním úkonem ve věci byl až finální správní akt ministra, jímž došlo ke zrušení přezkoumávaného stanoviska. Zde je nutné poukázat na skutečnost, že přezkoumávané závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu (ministerstva) bylo vydáno dle § 149 odst. 4 správního řádu na základě podání účastníků odvolacího řízení zaslaných v rámci předchozího řízení stěžovateli c). Na námitky v nich obsažené muselo ministerstvo reagovat, ačkoliv se žalobci

(odvolatelé) jinak přímo neúčastnili procesu přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu ministerstvem.

[64] Obdobně i v případě přezkumu tohoto závazného stanoviska ministerstva ministrem proto dle názoru Nejvyššího správního soudu mělo dojít k vyžádání si stanovisek dotčených osob (účastníků odvolacího řízení), a to prostřednictvím odvolacího orgánu. Za tímto účelem měl příslušný orgán (ministerstvo, případně sám ministr) vyrozumět odvolací orgán [stěžovatele c)] o podnětu k provedení přezkumu, resp. o tom, že k tomuto přezkumu hodlá ministr přikročit. Takový postup by odpovídal zásadě dobré správy i ekonomie řízení, neboť by zamezil možnému vydání rozhodnutí žalovaného o odvoláních založenému na prvním závazném stanovisku ministerstva, kterému již v té době hrozilo, že bude ministrem zrušeno či změněno. V tomto smyslu pak měl žalovaný jakožto odvolací orgán povinnost vyčkat „rozhodnutí“ v přezkumném řízení obdobně, jako kdyby podnět dle § 149 odst. 5 věty druhé správního řádu podal na základě vlastního uvážení. Současně by tímto postupem bylo vyhověno povinnosti dotčených orgánů poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017 – 32).

[65] Ve vzájemné součinnosti pak měly správní orgány zajistit ochranu zájmů dotčených osob tím, že jim umožní se v rámci odvolacího řízení vyjádřit k prvním závaznému stanovisku ministerstva, stejně jako k podnětu k zahájení přezkumného řízení, a tato vyjádření měla být postoupena ministru. Námitky v těchto vyjádřeních obsažené pak měl zohlednit, resp. vypořádat, ministr v rámci přezkumu obdobně, jako je to požadováno po správním orgánu nadřízenému dotčenému orgánu při vydání závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu.

[66] Tento postup správních orgánů respektuje i závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017 – 68, v němž zdejší soud uvedl:

„Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že nelze připustit, aby účastníci řízení neměli možnost se v odvolacím řízení k potvrzení nebo změně závazného stanoviska (včetně podkladů, z něhož toto potvrzení nebo změna vychází) vyjádřit. Také v odvolacím řízení se totiž nesporně uplatní § 36 odst. 3 správního řádu, jehož smyslem je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k podkladům rozhodnutí, které správní orgán shromáždil ve správním řízení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 - 61, publ. pod č. 958/2006 Sb. NSS). Pokud dojde v odvolacím řízení v souladu se zákonem k doplnění o další podklady pro vydání rozhodnutí, musí být o takovém doplnění účastníci řízení informováni a musí mít možnost se k nově opatřeným podkladům pro vydání rozhodnutí (důkazům) vyjádřit. Přitom je třeba dbát zásady rovnosti účastníků řízení (§ 7 správního řádu), podle které mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Uvedeným právům účastníků řízení musí také odpovídat adekvátní odezva odvolacího správního orgánu; způsob této reakce záleží na okolnostech konkrétního případu, zejména na procesním postupu, vývoji v řízení a aktivitě účastníků řízení (tj. na obsahu jejich námitek, vyjádření apod.). [...]

pokračování

Tím, kdo byl odpovědný za řádné zjištění skutkového stavu, obstarání podkladů, které jsou dostatečným základem pro rozhodnutí, a rovněž zajištění možnosti řádného uplatnění veškerých práv účastníků, byl ovšem [...] odvolací správní orgán. [...]

Nejvyšší správní soud shrnuje, že pokud je v průběhu odvolacího řízení zákonným způsobem doplněn důkazní stav o další podklady (včetně podkladů týkajících se zákonnosti závazného stanoviska, popř. jeho souladu s veřejným zájmem), z nichž odvolací orgán či orgán nadřízený dotčenému orgánu vychází při svých zjištěních, je odvolací orgán povinen umožnit účastníkům vyjádřit se k takovým podkladům a zaujmout k nim své stanovisko (§ 36 odst. 2 a 3 správního řádu). Vyjádří-li se účastník řízení k takto doplněnému podkladu, jenž řeší odborné otázky přesahující znalosti a kompetence odvolacího orgánu, pak je povinností odvolacího orgánu obstarat odpovídající odbornou reakci orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (srov. též výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017 – 32). Ostatně podle § 149 odst. 4 správního řádu je odvolání zasíláno orgánu nadřízenému dotčenému orgánu spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a vyjádřením účastníků. Pokud byl důkazní stav o nové podklady doplněn v odvolacím řízení způsobem, který má za následek, že se k nim nemohli vyjádřit všichni účastníci ještě před tím, než byla věc postoupena orgánu nadřízenému dotčenému orgánu, je třeba na to v odvolacím řízení reagovat; například opakovaným požádáním orgánu nadřízeného dotčenému orgánu o jeho stanovisko. Jen uvedeným způsobem je totiž zajištěna adekvátní reakce správních orgánů na procesní aktivitu účastníků, kteří by jinak mohli být zkráceni na svých procesních právech, jak výše rozvedeno.“

[67] Z uvedeného vyplývá, že účastníci odvolacího řízení měli mít možnost vyjádřit se mj. k (v odvolacím řízení nově shromážděným) podkladům pro závazné stanovisko správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu vydávané dle § 149 odst. 4 správního řádu a obdobně tomu mělo být i v případě, probíhal-li v rámci odvolacího řízení navíc ještě dle § 149 odst. 5 správního řádu přezkum již vydaného odvolacího závazného stanoviska. Na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že podkladem, s nímž neměli účastníci odvolacího řízení možnost se seznámit, byl v případě prvního závazného stanoviska ministerstva také podnět Národního památkového ústavu k přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, ministerstvo proto mělo v součinnosti se stěžovatelem c) (odvolacím správním orgánem) zajistit, aby účastníci řízení měli příležitost k němu zaujmout stanovisko, které by v prvním závazném stanovisku ministerstva bylo zohledněno.

[68] Nad rámec hodnocení stížních námitek lze podotknout, že nebylo možné si nevšimnout rovněž zřejmé nepřezkoumatelnosti druhého závazného stanoviska ministerstva. Ačkoliv „rozhodnutí“ ministra bylo podkladem pro druhé závazné stanovisko ministerstva, kterým mělo ministerstvo povinnost se dle § 97 odst. 3 správního řádu řídit a v rámci požadavků stanovených v „rozhodnutí“ ministra vydat druhé závazné stanovisko, ministerstvo na jakýkoliv další postup rezignovalo a ve svém druhém závazném stanovisku se ani nevypořádalo s odvolacími námitkami, byť tato povinnost jej stíhá tím spíše při potvrzení závazného stanoviska dotčeného orgánu (viz výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, či rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 25/2020 – 33). Ministerstvo pouze reprodukovalo požadavky stanovené v „rozhodnutí“ ministra, ovšem aniž by je jakkoliv reflektovalo. Nijak nereagovalo na výtku nedostatečného vypořádání některých argumentů

dotčeného orgánu a na další vady odůvodnění. Nezjišťovalo ani, zda má k dispozici veškerá vyjádření účastníků v odvolacím řízení týkající se závazného stanoviska dotčeného orgánu, a tedy zda rozhoduje na základě kompletních podkladů, byť mu tato povinnost byla „rozhodnutím“ ministra uložena. Nelze přitom souhlasit s ministerstvem, že nemá pravomoc zasahovat do odvolacího řízení, lze naopak poukázat na již zmiňovanou povinnost správních orgánů k součinnosti, resp. povinnost dotčených orgánů poskytovat správnímu orgánu rozhodujícímu ve věci samé všechny informace důležité pro řízení, stejně jako povinnost odvolacího orgánu mu poskytnout veškerá vyjádření účastníků k závaznému stanovisku.

[69] Již v návrhu na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti stěžovatel b) uváděl, že na danou stavbu byla dříve, než městský soud zrušil žalobou napadené odvolací rozhodnutí stěžovatele c) (žalovaného) ve věci umístění stavby, vydána stavební povolení, která již rovněž nabyla právní moci. Nejvyšší správní soud přitom v usnesení ze dne 14. 6. 2018, č. j. 5 As 168/2018 – 74, jímž zamítl právě návrh stěžovatele b) na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti, poznamenal, že i kdyby došlo přímo ke zrušení daného územního rozhodnutí stavebního úřadu, ani taková skutečnost by dle § 94 odst. 5 stavebního zákona v daném případě neměla přímý dopad na pravomocná stavební povolení. Nejvyšší správní soud rovněž připomněl, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu v případech, kdy bylo stavební povolení vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem, přičemž možnou cestu k nápravě představuje až obnova stavebního řízení (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 1 As 296/2017 – 56). Zároveň je z médií obecně známo, že v loňském roce již bylo započato s realizací stavby, přičemž od kontroverzního prvku ramp do podzemních garáží bylo nakonec upuštěno.

[70] Za těchto okolností musí stěžovatel c) (žalovaný) zvážit, zda jsou dány podmínky pro pokračování v odvolacím řízení, nicméně nelze přisvědčit stížním námitkám, podle nichž by pro toto pokračování bylo nutné, aby městský soud napadeným rozsudkem zrušil druhé závazné stanovisko ministerstva a „rozhodnutí“ ministra či přímo tomu správnímu orgánu (ministerstvu) ukládal jakékoli povinnosti. Nejvyšší správní soud v žalobci zmiňovaném rozsudku ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 – 83, uvedl, že § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty rušit. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu konečného, zruší soud finální akt, zde rozhodnutí žalovaného, a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku, jak to městský soud učinil. Není tedy možné a ani nutné, aby správní soudy podkladové akty rušily, postačí vyslovení jejich nezákonnosti v odůvodnění zrušujícího rozsudku. Podkladové úkony se následně již v důsledku vysloveného právního názoru soudu stanou nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení. Pokud soud rozsudkem vysloví v rámci závazného právního názoru nezákonnost podkladového úkonu a pokud půjde o rozhodnutí správního orgánu, pomine u něj překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu a správní orgán může, respektive podle okolností musí, vydat nový podkladový úkon, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 – 44, publ. pod č. 3680/2018 Sb. NSS).

pokračování

[71] Je zřejmé, že tyto závěry se vztahují především na druhé závazné stanovisko ministerstva. Pokud jde o „rozhodnutí“ ministra, lze opět odkázat na citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76. Dle tohoto rozsudku není úkon dle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8) správního řádu samostatně napadnutelný žalobou a v právní sféře dotčených osob se neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím. Dle zdejšího soudu lze ovšem tento závěr vztáhnout také na řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvoláních, jehož podkladovým úkonem se stalo závazné stanovisko vydané na základě úkonu, jímž bylo první závazné stanovisko zrušeno či změněno v přezkumném řízení. V tomto smyslu se totiž úkon dle § 149 odst. 5 (odst. 8) správního řádu stává jedním z podkladů pro nové závazné stanovisko, resp. samotné rozhodnutí o odvolání.

[72] Není tedy třeba výslovného konstatování nezákonnosti takového úkonu ve výroku soudního rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu postačí, vytkne-li soud v odůvodnění zrušujícího rozsudku tyto vady a následně zaváže žalovaný správní orgán k jejich nápravě. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem c), že by městský soud nezákonnost podkladových aktů, resp. především „rozhodnutí“ ministra, nekonstatoval. Provedení nového přezkoumání prvního závazného stanoviska ministerstva ministrem by po vydání napadeného rozsudku městského soud nebránila ani zákonná lhůta pro zahájení přezkumného řízení, neboť by bylo třeba vycházet z toho, že přezkum již byl „rozhodnutím“ ministra zahájen, a to i přesto, že byl tento podkladový akt následně shledán městským soudem nezákonným.

[73] Nejvyšší správní soud tedy neshledal žádnou z námitek uplatněných v kasačních stížnostech důvodnou, naopak důvody uvedené městským soudem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele c) (žalovaného) obstojí.

VII.

Závěr a náklady řízení

[74] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádná z kasačních stížností není důvodná, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[75] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci měli v řízení o kasačních stížnostech plný úspěch, měli by proto vůči neúspěšným stěžovatelům právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o jejich kasačních stížnostech. Žalobci ovšem nebyli v řízení o kasačních stížnostech zastoupeni a ani nedoložili, že by jim v souvislosti s tímto řízením vznikly jakékoli jiné náklady, a taková skutečnost nevyplývá ani ze spisu. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalobcům náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech nepřiznal.

[76] Osobám zúčastněným na řízení [odlišným od stěžovatelů a) a b), kteří byli dle § 105 odst. 1 s. ř. s. účastníky řízení o kasačních stížnostech] Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasačních stížnostech žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim vznikl dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. nárok na náhradu nákladů s tím spojených.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. března 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu