



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) J. V., b) I. P., c) J. P.**, společně zast. Mgr. Patrikem Lukešem, LL.M., advokátem, se sídlem Hlinky 155/86, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Dům AUGUSTIN s.r.o., se sídlem Purkyňova 71/99, Brno, zast. Mgr. Janem Hladkým, advokátem, se sídlem Orlí 483/1, Brno, II) MUDr. K. R., III) Biskupství brněnské, se sídlem Petrov 269/8, Brno, zast. JUDr. Milanem Dobešem, advokátem, se sídlem Jánošíkova 689/29, Brno, IV) JUDr. M. K., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2023, č. j. MMB-0303699/2023, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2024, č. j. 62 A 86/2023-137,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Osoba zúčastněná na řízení I) **je povinna** zaplatit žalobcům a), b) a c) náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 7.740 Kč, k rukám jejich zástupce Mgr. Patrika Lukeše, LL.M., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení II), III) a IV) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Úřad městské části města Brna, Brno-střed, rozhodnutím ze dne 28. 2. 2022, č. j. MCBS/2022/0030524/ZEMK (dále jen „stavební úřad“), vydal stavební povolení pro stavbu „Kolejní domy sv. Augustina“ (dále jen „stavba“).

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu a potvrdil jej.

II.

[3] Žalobci a) až c) brojili proti napadenému rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud předeslal, že mezi účastníky řízení není sporné, že stavební úřad vydal pro stavbu stavební povolení, jehož podkladem bylo kladné závazné stanovisko orgánu památkové péče (dále také jen „dotčený orgán“) ze dne 7. 9. 2021, které bylo dne 27. 7. 2022 zrušeno a nahrazeno novým závazným stanoviskem ze dne 31. 10. 2022. Nesporné bylo i to, že se proti novému závaznému stanovisku žalobci bránili a žalovaný podal nadřízenému dotčenému orgánu, Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále také jen „krajský úřad“), podnět ke změně či potvrzení nového závazného stanoviska. Krajský úřad to odmítl s odůvodněním, že nové závazné stanovisko nebylo podkladem pro stavební povolení, které bylo předmětem přezkumu v odvolacím řízení. Následný podnět žalovaného k přezkumu zákonnosti nového závazného stanoviska krajský úřad vyhodnotil jako neopodstatněný, neboť nové závazné stanovisko nebylo vydáno v rozporu se zákonem. Na to žalovaný vydal napadené rozhodnutí, kterým stavební povolení potvrdil.

[5] Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce o tom, že byl vadný postup žalovaného, který na žádost osoby zúčastněné na řízení I) – stavebníka přerušil odvolací řízení za účelem obstarání nového závazného stanoviska. Poukázal na to, že stavebník žádal o přerušení řízení nikoliv bezdůvodně, či proto, aby jednal obstrukčně, nýbrž právě z důvodu, aby obstaral nové závazné stanovisko namísto toho, které bylo zrušeno. Přerušení řízení ze strany žalovaného na žádost stavebníka tak bylo v souladu s § 64 odst. 2 správního řádu.

[6] K námitce, že žalobcům nebyl umožněn věcný přezkum nového závazného stanoviska, které bylo vydáno až v průběhu odvolacího řízení, krajský soud nejprve uvedl, že žalovaný jako odvolací správní orgán je přímo určen k nápravě vad řízení v prvním stupni, proto zpravidla není třeba rušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze z toho důvodu, že některé podklady byly opatřeny až v odvolacím řízení. Pokud však v daném případě bylo teprve v odvolacím řízení předloženo nové závazné stanovisko, které bylo pro věc stěžejní, bylo povinností žalovaného umožnit účastníkům řízení se k němu vyjádřit a podle obsahu jejich vyjádření postupovat tak, aby jejich práva nebyla nikterak zkrácena právě proto, že se jednalo o podklad nový. Jestliže podstatou vyjádření žalobců byl nesouhlas s novým závazným stanoviskem, které řešilo odborné otázky přesahující znalosti a specializaci žalovaného (jednalo se o závazné stanovisko z oblasti památkové péče), bylo povinností žalovaného obstarat odbornou reakci nadřízeného (specializovaného) správního orgánu. V nyní posuzované věci sice takto žalovaný postupoval, neboť nejprve předložil nové závazné stanovisko žalobcům k vyjádření a poté, co s ním vyjádřili nesouhlas, jej předložil k posouzení (potvrzení či změně) krajskému úřadu. Ten se však uplatněnými námitkami žalobců proti novému závaznému stanovisku odmítl zabývat s odůvodněním, že nebylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu. Tento postup krajského úřadu považoval krajský soud za procesní pochybení, jež ve výsledku vedlo k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

pokračování

[7] K samotné otázce možnosti přezkumu nového závazného stanoviska krajský soud uvedl, že postup podle § 149 odst. 7 správního řádu je potřeba použít jak na přezkum závazných stanovisek opatřených v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i těch opatřených až v rámci odvolacího řízení. Proti závazným stanoviskům opatřeným v rámci odvolacího řízení sice nelze brojit v odvolání, ale je v rozporu s pravidly přezkumu správních rozhodnutí, aby žalobci zůstali bez možnosti jakékoliv obrany proti němu. Právě k takovému pochybení přitom podle krajského soudu došlo v projednávané věci. Nesprávný postup krajského úřadu nemohl být zhojen ani následně podaným podnětem žalovaného k zahájení přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu, neboť přezkum závazného stanoviska je umožněn v přezkumném řízení pouze v intencích zákonnosti, nikoliv věcné správnosti závazného stanoviska, jak je tomu v případě jeho přezkumu postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu.

[8] Krajský soud uzavřel, že s ohledem na skutečnost, že žalobci neměli možnost obrany proti novému závaznému stanovisku, došlo k nezákonnosti, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z uvedeného důvodu krajský soud uložil žalovanému opětovně posoudit odvolání žalobců poté, co se jejich námitkami směřujícími proti novému závaznému stanovisku bude zabývat nadřízený dotčený správní orgán (krajský úřad) v rámci jeho přezkumu postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu, k čemuž jej v rozsudku zavázal.

III.

[9] Osoba zúčastněná na řízení I) [dále jen „stěžovatelka“] nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil postup žalovaného při přezkumu nového závazného stanoviska. Námitky žalobců proti novému závaznému stanovisku byly zcela nepodložené a neobsahovaly relevantní skutková tvrzení, a navíc se vztahovaly k územnímu řízení. Z toho důvodu nebylo nutné vyžadovat stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, neboť námitky žalobců byly předem odsouzeny k nezdaru. Přesto žalovaný požádal krajský úřad o přezkum nového závazného stanoviska, který tento odborný správní orgán odmítl provést se sdělením, že důvody pro zahájení přezkumného řízení nejsou dány. Žalovaný tedy nepochybil, pokud na základě něj následně vydal napadené rozhodnutí.

[11] Podle stěžovatelky měl krajský soud v rámci svých úvah zvážit závažnost porušení práv žalobců ve srovnání s újmou, která vznikne stěžovateli zrušením napadeného rozhodnutí. Takové posouzení neprovedl a proporcionalitou se nezabýval. Záměr stavby byl pravomocně umístěn, v řízení o jeho umístění bylo taktéž vydáno závazné stanovisko dotčeného orgánu památkové péče. Poté byla stavba povolena, a stěžovatelka tudíž započala s jeho stavbou v dobré víře ve správnost vydaného stavebního povolení a posléze i napadeného rozhodnutí. Z námitek žalobců je přitom zjevné, že jsou účelové, s cílem zabránit jakékoliv stavbě v předmětné lokalitě. Novým závazným stanoviskem nebyla jejich práva dotčena. Krajský úřad jako nadřízený dotčení orgán postupoval ledabyle s cílem zatížit řízení vadou a provedení stavby zmařit. Stěžovatelka zastává názor, že procesní vada

spočívající v neprovedení přezkumu nového závazného stanoviska nemá sama o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a nemůže být důvodem pro jeho zrušení krajským soudem. Nové závazné stanovisko se navíc opírá o vyjádření Národního památkového ústavu.

[12] Stěžovatelka považuje postup žalovaného, který předložil účastníkům řízení nové závazné stanovisko k vyjádření, za správný, navíc nad rámec svých povinností učinil žalovaný i podnět k zahájení přezkumného řízení tohoto závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu. Pokud krajský úřad odmítl nové závazné stanovisko přezkoumat, nelze tuto skutečnost klást k tíži stěžovatelky.

[13] Stěžovatelka s poukazem na rozsah námitek, které mohou účastníci stavebního řízení uplatnit (proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jejich vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající břemenu k pozemku nebo stavbě), tvrdí, že námitky žalobců proti novému závaznému stanovisku byly neodůvodněné, nekonkrétní a nepodložené. Krajský soud se navíc nevypořádal s námitkou, podle níž námitky žalobců, jakož i závěry nového závazného stanoviska, směřovaly výlučně do územního řízení. Záměr stavby však již byl pravomocně umístěn a tyto námitky žalobců s ohledem na koncentraci řízení vyplývající z § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neměly v daném řízení místo. Žalovaný k nim nemusel přihlížet, stejně tak jako krajský soud, který se měl a mohl zabývat pouze těmi námitkami, které měly přímý vztah k předmětu stavebního řízení, kterým bylo povolení stavby.

[14] Krajský soud se podle stěžovatelky nezabýval ani nepoctivostí jednání žalobců a možným zneužitím práva z jejich strany. Nezáměr krajského soudu o tuto otázku je nesprávný. Pouhé formální neprovedení přezkumu nového závazného stanoviska tudíž nemohlo mít na výsledek řízení a na napadené rozhodnutí žádný vliv. Žalobci nebyli postupem žalovaného na svých právech nikterak zkráceni a nedošlo ani k zásahu do jejich vlastnického práva či jiných jejich práv.

[15] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek také za nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud nezabýval poměřováním proporcionality, nehodnotil postup krajského úřadu, neodůvodnil, v čem žalovaný pochybil a jakým způsobem zatížil řízení nebo napadené rozhodnutí vadou, ani to, jak měl žalovaný postupovat.

IV.

[16] Žalobci ve svém vyjádření navrhuji kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Zcela se ztotožňují s napadeným rozsudkem a zdůrazňují, že hlavním důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí byla skutečnost, že bylo vydáno na základě nového závazného stanoviska, proti němuž nebyla žalobcům umožněna řádná procesní obrana postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu. Současně zde nebyla žádná alternativa jejich možné procesní obrany, neboť přezkum nového závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 správního řádu se omezuje pouze na jeho zákonnost. Žalobci opakují, že aby mohlo být nové závazné stanovisko zákonným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, musí

pokračování

podléhat odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného, což se v tomto případě nestalo.

[17] Ačkoliv stěžovatelka tvrdí, že žalobci v námitkách neuvedli žádné konkrétní důvody nesprávnosti, tito uvádějí, že namítali, že nové závazné stanovisko se nevypořádalo s věcnými výtkami, které byly uvedeny ve dřívějším rozhodnutí nadřízeného dotčeného orgánu, kterým zrušil původní závazné stanovisko. Není taktéž pravdou, že neprovedení přezkumu nového závazného stanoviska nemělo vliv na napadené rozhodnutí, neboť v případě změny nového závazného stanoviska by mohlo dojít k jinému výsledku řízení s ohledem na vázanost správního orgánu tímto závazným stanoviskem.

[18] Žalobci nesouhlasí ani s tím, že jejich jednání bylo v rozporu s dobrými mravy. Byli legitimními účastníky řízení a z toho jim vyplývala práva, která mohli v řízení uplatňovat. Stěžovatelčina tvrzení o tom, že jejich postup má šikanózní charakter, považují za nepravdivé, ničím nepodložené a lživé. Byla to podle nich naopak stěžovatelka, která chtěla po žalobcích za určité protiplnění rychlý průběh stavebního řízení. Závěrem pak k otázce proporcionality chráněných zájmů uvádí, že jedním ze zákonem chráněných zájmů je i památková péče.

V.

[19] Osoba zúčastněná na řízení III) se ve svém vyjádření ztotožňuje s kasační stížností. Poukazuje na to, že stavba je veřejně prospěšná, neboť bude sloužit veřejným zájmům a má vyplnit proluku v ulici Jaselská v Brně. Záměr byl opakovaně projednáván nejen s příslušným orgánem památkové péče, ale také s Národním památkovým ústavem a dalšími odborníky. Záměr koresponduje s činností osoby zúčastněné na řízení III) na poli vzdělávání a podpory studentů, neboť ta spolupracuje s představiteli veřejných škol a vnímá jejich potřeby. Přiznání soudní ochrany pouze uměle vytvářeným námitkám žalobců za účelem zdržení stavby má vliv pouze na budoucí nájemce, resp. studenty, kteří budou nuceni nést zvýšené finanční náklady výstavby.

[20] Podle osoby zúčastněné na řízení III) je pozemek, na němž je stavba umístěna, určen k zastavění. Žalobci se staví do role ochránců památkové péče, avšak v územním řízení, ve kterém bylo rozhodnuto o umístění stavby, proti tomuto záměru nic nenamítali. Osoba zúčastněná na řízení III) má s ochranou památek nadstandardní zkušenosti, které jsou s jinými vlastníky zcela nesrovnatelné.

VI.

[21] V replice k vyjádření žalobců a také v následném dalším vyjádření stěžovatelka setrvává na svých tvrzeních a opakuje, že práva žalobců nebyla postupem žalovaného dotčena. Proti novému závaznému stanovisku mohli vznést námitky týkající se pouze stavebního řízení, což neučinili. Jejich námitky proti novému závaznému stanovisku totiž spočívaly v jedné větě, a sice že uvedené závazné stanovisko „je v rozporu s rozhodnutím Krajského úřadu a nerespektuje jeho závěry“. Tím bylo myšleno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 27. 7. 2022, kterým bylo zrušeno původní závazné stanovisko. V tomto rozhodnutí se však krajský úřad zabýval pouze otázkami týkajícími se územního řízení, nikoliv řízení stavebního. K uplatněným námitkám tudíž ve stavebním řízení nebylo možné přihlížet. Krajský soud pochybil také v tom směru, že uložil žalovanému, aby zajistil přezkum nového

závazného stanoviska bez dalšího, což znamená, že nepřipustil možnost, aby žalovaný nejdříve samostatně posoudil, zda jsou splněny podmínky pro jeho přezkum.

[22] Stěžovatelka se dále vyjadřuje k charakteru stavby. Ohrazuje se proti tvrzením žalobců o údajných záměrech stěžovatelky a o jejích zákulisních snahách. Poukazuje na to, že nehodlá dopustit, aby jednání žalobců, kteří se snažili získat na stěžovatelce osobní majetkový prospěch a po neúspěchu začali zpochybňovat napadené rozhodnutí pouze z důvodu formálního pochybení žalovaného, způsobilo jeho zrušení.

[23] V posledním vyjádření pak stěžovatelka jednak poukazuje na další průběh řízení v dané věci a v ní vydaných závazných stanovisek. Sděluje, že působnost odvolacího správního orgánu přešla s účinností od 1. 7. 2024 z Magistrátu města Brna na krajský úřad, který vedl další odvolací řízení, v němž v souladu se závěry obsaženými v napadeném rozsudku požádal podle § 149 odst. 7 správního řádu nadřízený dotčený orgán o potvrzení či změnu nového závazného stanoviska. K jeho potvrzení došlo rozhodnutím krajského úřadu ze dne 29. 10. 2024, č. j. 151108/2024. Tím došlo k odstranění vady vytčené v napadeném rozsudku a krajský úřad (jako nový příslušný odvolací správní orgán) na to vydal dne 10. 1. 2025 rozhodnutí č. j. JMK 5230/2025, kterým opětovně odvolání žalobců proti stavebnímu povolení zamítl a toto povolení potvrdil. Stěžovatelka pak poukazuje i na výsledky jiného s věcí souvisejícího řízení vedeného u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 As 95/2024, v němž byla zamítnuta kasační stížnost žalobců proti jinému rozsudku krajského soudu (ze dne 4. 4. 2024, č. j. 62 A 52/2023-69) týkající se žádosti o obnovu územního řízení týkajícího se umístění stavby. Stěžovatelka i v tomto posledním vyjádření setrvává na podané kasační stížnosti.

VII.

[24] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami směřujícími k naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatelka v tomto ohledu tvrdí, že se krajský soud nezabýval proporcionalitou mezi pochybením žalovaného, které bylo pouze formální, a zásahem do práv žalobců, nehodnotil postup krajského úřadu a neuvedl ani, v čem žalovaný pochybil a jak měl postupovat. Namítá tedy v tomto směru nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[27] Problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval námitky za liché či mylné, proč

pokračování

nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), nebo také tehdy, pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74).

[28] Tyto judikaturou vytčené požadavky na přezkoumatelnost napadený rozsudek beze zbytku splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak vyplývá z výroku napadeného rozsudku. Krajský soud své závěry opřel o skutečnosti, jež mají oporu ve správním spisu, o nichž ostatně nebylo mezi účastníky řízení ani sporu. Zabýval se všemi stěžejními žalobními námitkami (viz § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), aniž by bylo jeho povinností vypořádat každý dílčí argument, který stěžovatelka uplatnila vůči žalobním bodům ve svém vyjádření k žalobě.

[29] Stěžovatelka v řízení o žalobě vystupovala ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. jako osoba zúčastněná na řízení, která mohla být dotčena tím, že napadené rozhodnutí bude zrušeno (tedy v podstatě se stejným „zájmem“ jako žalovaný). Povinností krajského soudu přitom bylo zabývat se všemi řádně a včas uplatněnými žalobními body, což učinil. Závěry jím vyslovené ke sporným právním otázkám (zejména v odst. 18 napadeného rozsudku k otázce možnosti přezkumu námitek žalobců uplatněných proti novému závaznému stanovisku v odvolacím řízení), které představují ucelenou argumentaci, pak implicitně dávají odpověď nejen na obranu žalovaného, ale i na obdobná tvrzení předestřená v řízení o žalobě právě stěžovatelkou. Zbývá dodat, že ve svém vyjádření k žalobě stěžovatelka otázku proporcionality mezi pochybením žalovaného a zásahem do práv žalobců nevznášela.

[30] Lichá je i námitka, že krajský soud neuvedl a neodůvodnil, v čem žalovaný pochybil a jak má v dalším řízení postupovat. Z napadeného rozsudku je zřetelně patrné, že za „pochybení“ žalovaného krajský soud považoval skutečnost, že krajský úřad jako nadřízený dotčený orgán odmítl provést posouzení nového závazného stanoviska k námitkám žalobců a jelikož toto závazné stanovisko představovalo závazný podklad napadeného rozhodnutí, odmítnutí postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu ze strany krajského úřadu považoval za vadu s vlivem na jeho zákonnost. To, jak má dále žalovaný postupovat, pak krajský soud uvedl v odst. 20. napadeného rozsudku. Ostatně z vyjádření samotné stěžovatelky (viz výše odst. [23]) plyne, že správní orgány závěry krajského soudu a především postup, k němuž je v dalším řízení zavázal, pochopily.

[31] Nejvyšší správní soud shrnuje, že nedovodil nedostatek důvodů napadeného rozsudku, a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto není naplněn.

[32] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud dospěl k nesprávným právním závěrům [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] ohledně vad v postupu krajského úřadu jako nadřízeného dotčeného orgánu (který se odmítl zabývat novým závazným stanoviskem, ať již postupem podle § 149 odst. 7 či odst. 8 správního řádu), a v důsledku toho i žalovaného.

[33] Jak již výše v odst. [4] uvedeno, skutkový stav, z něž krajský soud při posouzení věci vycházel, nebyl mezi účastníky řízení sporný a vyplýval ze správního spisu. Spornou otázku bylo pouze to, zda nadřízený dotčený orgán (krajský úřad) pochybil, pokud se odmítl zabývat přezkumem obsahu nového závazného stanoviska (tedy jeho věcnou správností) na základě námitek žalobců podaných proti němu v průběhu odvolacího řízení, namísto aby jej posoudil a buď potvrdil, nebo změnil podle § 149 odst. 7 správního řádu.

[34] Soudní přezkum závazného stanoviska je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod pravidelně umožněn toliko v rámci přezkumu konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Podle něj *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*

[35] Ve správním řízení je přezkum závazného stanoviska možný buď cestou přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu ve spojení s § 94 a násl. správního řádu, nebo cestou posouzení jeho obsahu na základě námitek v rámci odvolání podle § 149 odst. 7 správního řádu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22). Pro přezkum závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu se pak analogicky použije § 89 odst. 2 správního řádu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013-72).

[36] Podle § 149 odst. 7 správního řádu, *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. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží* (důraz přidán kasačním soudem – poznámka).

[37] Z citovaného ustanovení správního řádu jednoznačně vyplývá, že v případě, že je rozporován obsah závazného stanoviska (v odvolání), je povinností odvolacího správního orgánu vyžádat si jeho potvrzení či změnu u nadřízeného dotčeného orgánu. Zákon zde však neposkytuje tomuto nadřízenému dotčenému orgánu možnost, aby odmítl postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu a aby se odmítl věci zabývat s odůvodněním, že závazné stanovisko, o jehož potvrzení či změnu se jedná, nebylo podkladem rozhodnutí vydaného správním orgánem prvního stupně (zde rozhodnutím stavebního úřadu).

[38] Právě k tomu ale došlo v souzené věci. Stalo se tak v důsledku toho, že nové závazné stanovisko vydal dotčený orgán teprve v průběhu odvolacího řízení vedeného žalovaným proti stavebnímu povolení, tudíž nové závazné stanovisko skutečně nemohlo být závazným podkladem vydaného stavebního povolení. Ani taková skutečnost však neumožňuje nadřízenému dotčenému orgánu odmítnout postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu.

pokračování

V souladu se zásadou jednotnosti správního řízení totiž rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek a bylo-li vydáno závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu, které je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (nehledě na to, že se jednalo o rozhodnutí odvolacího správního orgánu), nemůže nadřízený dotčený orgán (krajský úřad) rezignovat na posouzení jeho obsahu, směřují-li námitky uplatněné v odvolacím řízení právě proti němu. O tom, že nové závazné stanovisko, vydané v nynější věci dotčeným orgánem (památkové péče) až v průběhu odvolacího řízení, bylo závazným podkladem později vydaného rozhodnutí žalovaného jako odvolacího orgánu, přitom nebylo sporu.

[39] Z výše uvedeného současně plyne, že závaznosti nového závazného stanoviska pro své rozhodnutí o odvolání si byl žalovaný nepochybně vědom, neboť nejprve umožnil účastníkům řízení se k obsahu nového závazného stanoviska vyjádřit. Poté s ohledem na vyjádření žalobců k tomuto novému závaznému stanovisku, z něž vyplývalo, že rozporují jeho obsah, usoudil, že je na místě postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu. V uvedeném postupu tedy žalovaný nepochybil. K pochybení došlo až následně ze strany krajského úřadu.

[40] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že krajský úřad se odmítl zabývat posouzením (v podobě potvrzení či změny) nového závazného stanoviska proto, že bylo opatřeno až v odvolacím řízení, a nebylo tedy závazným podkladem stavebního povolení, nikoliv z toho důvodu, že by se uplatněné námitky žalobců nového závazného stanoviska netýkaly, jak nyní namítá stěžovatelka. Z uvedeného důvodu nelze za relevantní považovat nynější stížnostní argumentaci, v níž stěžovatelka obhájí postup krajského úřadu jako správný proto, že námitky žalobců, které ve svém vyjádření k novému závaznému stanovisku v odvolacím řízení uplatnili, směřovaly pouze do územního řízení, o něž zde nešlo. Požadovanou úvahu o tom, že tyto jejich námitky nemohly mít na správnost obsahu nového závazného stanoviska vliv, přitom nebyl oprávněn učinit žalovaný, který nebyl orgánem k tomu odborně způsobilým. S ohledem na uvedené není důvodná nynější stížnostní námitka o tom, že se argumentace žalobců vůči obsahu nového závazného stanoviska míjí s podstatou věci (netýká se stavebního, ale územního řízení). I kdyby se jednalo o tvrzení pravdivé (což však bylo oprávněn posoudit právě nadřízený dotčený orgán), neumožňovalo to nadřízenému dotčenému orgánu postupovat tak, jak učinil, když se odmítl tímto novým závazným stanoviskem zabývat.

[41] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud krajskému soudu přitakává v závěru, že bylo povinností krajského úřadu jako nadřízeného dotčeného orgánu nové závazné stanovisko (jeho obsah) posoudit a postupem podle citovaného § 149 odst. 7 správního řádu jej buď potvrdit, či změnit. Je tomu tak proto, že nové závazné stanovisko, které nahrazovalo dříve vydané (a poté zrušené) závazné stanovisko, jež tvořilo závazný podklad přezkoumávaného stavebního povolení, bylo obstaráno teprve v průběhu odvolacího řízení. Žalobci přitom obsah tohoto nového závazného stanoviska v průběhu odvolacího řízení poté, co se s ním seznámili, napadli. Správní řád neposkytuje v § 149 odst. 7 správního řádu nadřízenému dotčenému orgánu diskreci spočívající v možnosti zvážit, zda se závazným stanoviskem, které mu bylo k posouzení předloženo, bude či nebude zabývat. Jinými slovy, má-li tento nadřízený dotčený orgán za to, že argumentace směřující proti posuzovanému závaznému stanovisku není relevantní (námitky se netýkají předmětu posouzení, či jsou

nedůvodné), závazné stanovisko potvrdí. Postup, spočívající v tom, že se (ať již z jakéhokoliv důvodu) odmítne závazným stanoviskem mu předloženým zabývat, není souladný se zákonem.

[42] Uvedené platí nepochybně i v případě, k jakému došlo v souzené věci, totiž že námitky proti obsahu závazného stanoviska nebyly obsahem odvolání (jak stanoví díkce § 149 odst. 7 správního řádu), ale teprve obsahem vyjádření učiněného účastníky řízení v průběhu odvolacího řízení. Opačný výklad (zjevně zastávaný krajským úřadem) zcela popírá smysl a účel § 149 odst. 7 správního řádu. Ten spočívá v možnosti dosáhnout „ověření“ správnosti obsahu závazného stanoviska již v rámci správního řízení, v němž je závazné stanovisko závazným podkladem rozhodnutí podle § 149 odst. 1 správního řádu. Jedná se o projev zásady procesní ekonomie ve správním řízení. Závazné stanovisko (včetně procedury při jeho vydání) lze totiž následně přezkoumat již jen v soudním řízení proti samotnému správnímu rozhodnutí, jehož závazným podkladem bylo v souladu se shora citovaným § 75 odst. 2 správního řádu.

[43] S ohledem na právě uvedené je správný i navazující závěr krajského soudu o tom, že napadené rozhodnutí nemohlo obstát, jestliže bylo vydáno na základě pro něj závazného podkladu, jehož obsah přes námitky žalobců neposoudil nadřízený dotčený orgán. Pro uvedené jsou pak neopodstatněné stěžovatelčiny námitky, podle nichž pochybení krajského úřadu nelze přičítat k tíži žalovanému. Jakkoliv se v daném případě nejedná o pochybení v postupu samotného žalovaného (viz výše), jde k jeho tíži nepochybně nesprávný postup krajského úřadu právě proto, že nové závazné stanovisko bylo závazným podkladem napadeného rozhodnutí. Tato vada tudíž mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nové závazné stanovisko totiž v soudním řízení správním samostatně přezkoumat nelze.

[44] Tvrdí-li stěžovatelka také to, že námitky žalobců proti novému závaznému stanovisku jsou nepřijatelné, neboť se netýkají stavebního řízení a jsou také neodůvodněné, zbývá poukázat na výše již uvedené. Takový závěr je oprávněn učinit právě krajský úřad v rámci postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu. Pokud se však tento odmítl námitkami žalobců zabývat jen proto, že nové závazné stanovisko nebylo podkladem stavebního povolení, jsou uvedená stěžovatelčina tvrzení v tomto řízení bez jakéhokoliv významu. Žalovaný ani posléze krajský soud k posouzení přípustnosti námitek žalobců nebyli oprávněni.

[45] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani kasační námitku, podle níž nedošlo neprovedením přezkumu nového závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu k zásahu do práv žalobců. Nedošlo-li vůbec k posouzení jeho obsahu nadřízeným dotčeným orgánem, ačkoliv ten byl povinen po předložení věci toto posouzení podle zmíněného ustanovení provést, je zřejmé, že práva žalobců tímto nesprávným postupem krajského úřadu dotčena byla.

[46] Obdobné lze uvést i ke stížnostní námitce, podle níž krajský soud nehodnotil otázku poctivosti uplatnění námítky ze strany žalobců, ani to, že jejich jednání mělo podle stěžovatelky být v rozporu s dobrými mravy. Uvedené stěžovatelka dovozuje především z toho, že žalobci brojili proti obsahu nového závazného stanoviska, které vydal dotčený

pokračování

orgán v oblasti památkové péče, která představuje jeden z chráněných veřejných zájmů, který však nepřísluší primárně hájit právě žalobcům. Nutno však dodat, že žalobci své námitky proti novému závaznému stanovisku uplatnili ve vyjádření k němu, čímž realizovali své právo vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu. Jak již také shora uvedeno, pokud tyto námitky měly směřovat mimo rámec předmětu řízení (jak tvrdí stěžovatelka), resp. pokud tyto námitky nejsou důvodné, bylo věcí nadřízeného dotčeného orgánu, aby takto námitky žalobců posoudil a rozhodl o potvrzení či změně nového závazného stanoviska. To však neučinil.

[47] Namítá-li stěžovatelka v kasační stížnosti také to, že krajský soud v napadeném rozsudku rozhodl v rozporu s jiným svým rozsudkem (konkrétně rozsudkem ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 A 15/2019-107), zbývá dodat, že je taková situace nežádoucí zásadně tehdy, kdy se jedná o skutkově a právně shodné či obdobné věci. Na druhou stranu však ani tato skutečnost sama o sobě nezákonnost rozsudku krajského (městského) soudu způsobit nemůže za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí dostatečně odůvodněné, v němž se soud řádně a srozumitelně vypořádá se všemi uplatněnými námitkami. V takovém případě je to právě Nejvyšší správní soud, který na základě podané kasační stížnosti v souladu s § 12 s. ř. s. případnou nejednotnost v judikatuře správních soudů sjednotí.

[48] V posuzované věci však nejde o případ shodný s tím, o němž rozhodoval krajský soud v odkazovaném rozsudku, byť je pravdou, že se v něm krajský soud mimo jiné zabýval také otázkou povinnosti správního orgánu předložit nadřízenému dotčenému orgánu námitku uplatněnou účastníkem v jeho odvolání, týká-li se určité odborné otázky. Rozdíl uvedených případů spočívá v tom, že v tam řešeném případě takto žalovaný správní orgán nepostupoval a sporným bylo, zda povinnost předložit námitku související s určitou odbornou problematikou k posouzení odbornému správnímu orgánu má vždy a za všech okolností či nikoliv. V nynějším případě však žalovaný zjevně nepochyboval o tom, že žalobci uplatněná námitka směřující proti obsahu nového závazného stanoviska má být nadřízeným dotčeným orgánem posouzena podle § 149 odst. 7 správního řádu, a proto nové závazné stanovisko krajskému úřadu předložil. Ten ovšem na postup podle zmíněného ustanovení rezignoval z důvodů, o nichž již bylo pojednáno výše. Je zřejmé, že závěry krajského soudu uvedené v odkazovaném rozsudku nejsou zcela přenositelné na nynější věc. Ani uvedená námitka o nerespektování jiného rozsudku krajského soudu není důvodná.

[49] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že na posouzení kasační stížnosti nemá žádný vliv pozdější průběh řízení, který stěžovatelka popsala ve svém posledním vyjádření z ledna tohoto roku (viz výše odst. [23]), stejně jako výsledky řízení o kasační stížnosti vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 3 As 95/2024. Přezkum napadeného rozhodnutí ze strany krajského soudu totiž probíhá podle skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. pak ke skutkovým novotám zásadně nepřihlíží ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. Další postup správních orgánů, který následoval po vydání napadeného rozhodnutí, případně po něm vydaná a této věci se týkající rozhodnutí správních orgánů, lze tudíž zohlednit až v dalším řízení o této věci před žalovaným, je či bude-li takové vedeno.

[50] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud se žádného pochybení v právním posouzení věci nedopustil a kasační důvod podle § 103 odst. 1 a) s. ř. s. není naplněn.

VIII.

[51] Kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[52] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Obecný princip procesní úspěšnosti pro rozhodování o náhradě nákladů řízení se podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu uplatní i ve vztahu mezi osobou zúčastněnou na řízení a dalšími účastníky řízení, je pouze třeba identifikovat, na jaké straně sporu osoba zúčastněná na řízení s ohledem na obsah své kasační stížnosti stála (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010 č. j. 2 As 15/2009-242). V tomto případě se stěžovatelka jako osoba zúčastněná na řízení I) dožadovala zrušení napadeného rozsudku, jímž krajský soud zrušil napadené rozhodnutí. V řízení o kasační stížnosti stojí stěžovatelka jako neúspěšný účastník zjevně na straně žalovaného proti žalobcům, kteří byli v řízení úspěšní. Je tudíž povinna nahradit žalobcům náklady jim v tomto řízení vzniklé.

[53] Z uvedeného důvodu žalobcům náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti, kterou představuje odměna a náhrada hotových výdajů za zastoupení advokátem Mgr. Patrikem Lukešem, LL.M., za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 7. 2024 [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024; shodně dále]. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč se v případě společných úkonů při zastupování dvou nebo více osob snižuje podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu o 20 %. Tato tudíž činí částku 7.440 Kč (3 x 1 x 2.480 Kč). S tím souvisí též náhrada hotových výdajů za tento úkon právní služby v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v rozsahu 300 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak celkem činí 7.740 Kč. Uvedenou částku je stěžovatelka, která nebyla se svojí kasační stížností úspěšná, povinna zaplatit k rukám zástupce žalobců v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[54] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení II) až IV) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný nebyl v řízení úspěšným účastníkem, kasační stížnost však nepodal, a není proto povinen žalobcům nahradit jim vzniklé náklady řízení o kasační stížnosti, neboť mu nesvědčí s osobou zúčastněnou na řízení (neúspěšnou stěžovatelkou) nerozlučné společenství. Osobám zúčastněným na řízení by právo na náhradu nákladů tohoto řízení náleželo pouze tehdy, pokud by se jednalo o náklady vzniklé v souvislosti s plněním povinnosti uložené jim soudem, případně z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Takové skutečnosti v nynějším řízení nenastaly.

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

pokračování

V Brně dne 14. března 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu