



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D. a soudce Mgr. Jiřího Lífky v právní věci

žalobce 1): **Pankrácká společnost, z.s.**, IČO: 26666154
sídlem Hudečkova 1097/12, Praha 4

žalobce 2): **Klub Za starou Prahu, z. s.**, IČO: 00443531
sídlem Mostecká 56/1, Praha 1

proti

žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

za účasti: a) **Realfina a. s.**, IČO: 28483553
sídlem Panská 895/6, Praha 1
zastoupené advokátem Mgr. Markem Strádalem, sídlem Panská 854/2, Praha 1

b) **AKTIV PROTI KORUPCI z.s.**, IČO: 03962032
sídlem V Honech 689, Klecany

c) **Česká telekomunikační infrastruktura, a. s.**, IČO: 04084063
sídlem Olšanská 2681/6, Praha 3

d) **Dial Telekom, a. s.**, IČO: 28175492
sídlem Křižíkova 36a/237, Praha 8
zastoupené advokátkou Mgr. Andreou Stachovou, sídlem Valentinská 92/3, Praha

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Horáková.

e) **Městská část Praha 1**, IČO: 00063410
sídlem Vodičkova 681/18, Praha 1

f) **WELWYN COMPANY, a.s.**, IČO: 26310554
sídlem Václavské náměstí 837/11, Praha 1

zastoupené advokátem Mgr. Janem Dáňou, sídlem Václavské nám. 11, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2017, sp. zn. S-MHMP 132842/2017/STR, č. j. MHMP 1314457/2017

takto:

- I.** Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21. 8. 2017, sp. zn. S-MHMP 132842/2017/STR, č. j. MHMP 1314457/2017, **se ruší.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci a) náhradu nákladů řízení ve výši 4 000 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci b) náhradu nákladů řízení ve výši 4 000 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání (mj. žalobců) proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „**stavební úřad**“) ze dne 11. 11. 2016, č. j. UMCP1 18/3314/2016, sp. zn. S UMCP1/119916/2016/VÝS-Zi-2/parc.č. 2306/1. Tímto rozhodnutím stavebního úřadu bylo rozhodnuto o umístění stavby „Revitalizace spodní části Václavského náměstí úsek Na Příkopě – Vodičkova“ (dále jen „**předmětná stavba**“), na pozemcích v k. ú. Nové Město, Praha 1.
2. Žalobci mají za to, že napadené rozhodnutí a postup, který mu předcházel, jsou nezákonné. Podstata sporu se týká toliko v postupu dotčeného orgánu ministerstva kultury při rušení a potvrzování závazného stanoviska orgánů státní památkové péče, na základě něhož žalovaný vydal rozhodnutí potvrzující umístění stavby. Stěžejní otázkou je posouzení rozhodnutí ministra kultury ze dne 26. 6. 2017, č. j. MK 41599/2017 OLP (dále jen „**rozhodnutí ministra**“), kterým zrušil závazné stanovisko ministerstva kultury ze dne 7. 4. 2017, č. j. MK 26180/2017 OPP, sp. zn. MK-S 1240/2017 (dále jen „**první závazné stanovisko ministerstva**“). Ministr uvedeným

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Horáková.

rozhodnutím postupem podle § 95 odst. 2, § 97 odst. 3, § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) ve zkráceném přezkumném řízení zrušil **první závazné stanovisko ministerstva** a následně na to ministerstvo kultury potvrdilo svým dalším závazným stanoviskem ze dne 11. 8. 2017, č. j. MK 51570/2017 OPP, sp. zn. MK-S 1240/2017 OPP (dále jen „**druhé závazné stanovisko ministerstva**“), závazné stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 25. 7. 2016, č. j. 1274630/2016, sp. zn. S-MHMP 129062/2016 (dále jen „**závazné stanovisko dotčeného orgánu**“), které z hlediska zájmů státní památkové péče vyslovilo přípustnost umíst'ované stavby.

3. Žalobci s odkazem na § 149 odst. 5, § 95 odst. 2, a § 98 správního řádu namítají, že provedená změna předchozího stanoviska ministerstva kultury a potvrzení stanoviska magistrátu nepochybně může být k újmě jak jim, tak ostatním účastníkům řízení, a to s ohledem na zásadní význam závazného stanoviska a jeho vliv na samotné rozhodnutí ve věci umístění stavby. Nelze navíc odhlédnout od povahy a dosavadního průběhu řízení v projednávané věci, kde jsou zájmy žalobců a účastníků řízení (rovněž osob zúčastněných) zcela rozdílné od zájmů žadatele, přičemž závazné stanovisko orgánů státní památkové péče je fakticky určující pro další vývoj ve věci.
4. Žalobci namítají, že nebyli o probíhajícím zkráceném přezkumném řízení informováni, tedy zcela zjevně ani nemohli vyslovit souhlas se změnou (zrušením) původního závazného stanoviska ve smyslu § 95 odst. 2 správního řádu. Pro svůj postup ministr kultury zvolil tzv. zkrácené přezkumné řízení dle § 98 správního řádu, jehož charakteristickým rysem je především to, že se v něm postupuje bez vyjádření účastníků a bez provádění dalšího dokazování. Jeho využití tedy není na místě a je nezákonné tam, kde zjevně existují protichůdné 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 (viz rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 As 69/2015-78, a ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72).
5. Žalobci mají s ohledem na význam daného rozhodnutí ministra kultury pro projednávanou věc a vyhraněné názory jednotlivých účastníků a stavebníka (který je i zaměstnavatelem úředních osob prvoinstančního stavebního úřadu, jež územní rozhodnutí vydal), za to, že formu zvláštního přezkumného řízení zde ministr kultury zvolil nezákonně a zatížil celé územní řízení nezákonností. Žalobci tak shrnují, že rozhodnutí ministra bylo nezákonné, neboť bylo vydáno v rámci nesprávně zvolené formy zvláštního přezkumného řízení; tím byla porušena práva účastníků správního řízení (mj. žalobce a dalších odvolatelů) a způsobena nezákonnost celého řízení. Obdobně nezákonné je pak podle žalobců druhé závazné stanovisko ministerstva, o jaké se žalobou napadené rozhodnutí opírá.
6. Součástí žaloby byl návrh žalobců na přiznání odkladného účinku žalobě, v jehož odůvodnění žalobci uvedli, že výstavba nájezdových ramp je v rozporu se zájmy státní památkové péče, a přivádí do centra města dopravu, hluchnost, prach a imise. V doplnění této žádosti ze dne 19. 11. 2017 žalobci uvedli, že napadené rozhodnutí stavebního úřadu, které směřuje k povolení stavby ramp a tedy výstavbě na pozemcích Hlavního města Prahy ve prospěch soukromého investora je v rozporu se zákonem a veřejným zájmem na hospodárném a šetrném nakládání s veřejným majetkem, který má sloužit všem občanům. Žalobci poukazují na to, že řešení vjezdu do podzemních garáží z Václavského náměstí představuje výhodu pouze pro obsluhu plánovaných komerčních staveb ve vnitrobloku, což není v žádném ohledu součástí veřejného zájmu, a to i s

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Horáková.

ohledem na současné evropské trendy omezování automobilového provozu v centrech měst, podle kterých je nesprávné a vývojově opožděné podporovat automobilový provoz v tak celoměstsky významném pěším prostoru, jakým je v Praze Václavské náměstí a degradovat část náměstí na obslužnou komunikaci. Podle žalobců jde o nepřijatelnou privatizaci nezanedbatelné části veřejného prostoru. Žalobci rovněž uvedli, že předmětem umístění stavby jsou (mj.) vjezdové a výjezdové rampy do garáží a s tím související přeložky a úpravy sítí. Tvrdí, že žalovaný vůbec neprovedl posouzení souladu záměru s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území s ohledem na uplatněné námitky týkající se nevhodnosti nájezdových ramp do takto exponované lokality centra města. Umístěná stavba podle žalobců hrubě nerespektuje kulturně historický význam území. Městský soud v Praze návrhu žalobců usnesením ze dne 1. 12. 2017, č. j. 10 A 188/2017-48, z toho důvodu, že svá tvrzení v návrhu na přiznání odkladného účinku nedoložil, nevyhověl.

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobci v procesu přezkoumání závazného stanoviska ministerstva kultury žádná procesní práva nemají. Má za to, že žalobci odkazované rozsudky NSS nejsou pramenem práva, rozsudek NSS č. j. 3 As 69/2015-78 považuje za neaplikovatelný. Žalovaný má za to, že i kdyby byla zvolena forma klasického přezkumného řízení, žalobci by nebyli jeho účastníky. Kromě uvedené formální procesní námitky žalobci nevznesli žádnou věcnou námitku proti umístěné stavbě. Žalovaný považuje podanou žalobu za obstrukční, navíc postavenou na ojedinelém, pro přezkum závazného stanoviska nepřipadném názoru Nejvyššího správního soudu. Až v části týkající se odkladného účinku žaloby žalobci vyslovují nesouhlas s umístěním nájezdových ramp, k čemuž se žalovaný vyjádřil ve vyjádření k odkladnému účinku žaloby ze dne 13. 11. 2017.
8. Žalobci v replice nad rámec již uvedeného poukázali na svoji dobrou víru v to, že první závazné stanovisko ministerstva může být změněno či zrušeno jen zákonným způsobem, jímž v daném případě nebylo využito zkráceného přezkumného řízení. Žalobci mají za to, že v každém přezkumném řízení musí mít účastníci možnost odvolání, a proto je postup ministra kultury, který aproboval žalovaný, nezákonný. K tvrzení žalovaného, že žalobci nevznesli žádnou věcnou námitku proti umístěné stavbě, žalobci poukazují na spisový materiál, z něhož vyplývá, že dne 12. 10. 2016 vznesl žalobce 2) řadu písemných námitek týkajících se nevhodnosti nájezdových ramp a jejich rozporu se zájmy památkové péče, poškození existující zeleně atd. Rovněž v odvolání žalobce 2) ze dne 12. 12. 2016 proti rozhodnutí stavebního úřadu byla vznesena řada věcných námitek.
9. Osoba zúčastněná na řízení b) ve vyjádření k žalobě uvedla, že umístěná stavba je v rozporu se zákonem a v rozporu s veřejným zájmem. Tvrdí, že umístěná stavba narušuje Václavské náměstí jako prostor prvořadého historického, kulturního, národního a symbolického významu, kde se nachází množství kulturních památek. Individuální zájmy vlastníka mohou být s veřejným zájmem v souladu, ale na druhou stranu i v příkrém rozporu. Památková péče je významnou třetí plochou, kde se individuální zájmy s veřejnými střetávají. Zachování kulturního dědictví se může vlastníkovi jevit jako neužitečné, zbytečné, nejčastěji však jako příliš nákladné (ať již ve formě přímých nákladů na opravu a údržbu či kvůli utopeným nákladům za promarněné příležitosti, jak své vlastnictví efektivně ekonomizovat). Z tohoto důvodu byl společností vyvinut normativní systém, který umožňuje bránit kulturní dědictví před nežádoucími zásahy vlastníků. Jedněmi z nejvýznamnějších jsou normy veřejného práva, které reprezentuje především systém památkové péče. Právní úprava památkové péče nám dává vodítko, co má být považováno za veřejný zájem na omezení vlastnického práva, a určuje základní hodnotová kritéria při rozhodování, zda k omezení vlastnického práva přistoupit.

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Horáková.

10. Osoba zúčastněná na řízení b) odkázala na úvodní ustanovení zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, kde je shrnuto, v čem spočívá veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví. Podstatou věci je to, že rozhodnutí ministra, jímž bylo zrušeno první závazné stanovisko ministerstva, bylo vydáno v rozporu se zákonem.
11. Osoba zúčastněná na řízení f) se k žalobě vyjádřila tak, že žalobci nemohli být zkráceni na svých právech, když směšují dvě správní řízení – územní řízení a řízení o přezkoumání stanoviska ministerstva. Žalobci nebyli účastníky řízení o vydání závazného stanoviska a navazujícího přezkumného řízení. Jejich tvrzení, že nemohli vyslovit souhlas se změnou (zrušením) stanoviska ministerstva podle § 96 odst. 2 správního řádu nemá oporu v zákoně. Stanovisko není určeno účastníkům územního řízení, směřuje pouze k orgánu veřejné správy, který vydává konečné rozhodnutí. Dále osoba zúčastněná na řízení f) uvedla, že argumentace protichůdnými zájmy dotčených subjektů je zcela lichá, neboť účastníky řízení o závazném stanovisku jsou pouze orgány veřejné správy. Výsledkem (zkráceného) přezkumného řízení navíc není rozhodnutí, ale závazné stanovisko, které samo o sobě způsobit újmu nemůže.
12. Dne 16. 3. 2018 podali žalobci nový návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, v němž poukázali mj. na skutečnost, že k předmětné stavbě bylo vydáno stavební povolení, jež nabylo právní moci dne 24. 1. 2018. O tomto návrhu soud samostatně nerozhodoval, neboť bez zbytečného odkladu po jeho podání (srov. § 73 odst. 4 s. ř. s.) rozhodl ve věci samé.
13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
14. Stěžejní a fakticky jedinou námitkou žalobců je pochybení v procesním postupu žalovaného, které mohlo mít vliv na výsledné rozhodnutí. Toto pochybení žalobci spatřují v tom, že v průběhu řízení o jimi podaném odvolání došlo k přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče způsobem, který právní úprava (správní řád ve znění účinném do 31. 12. 2017) nepředvídá.
15. Podle § 149 odst. 1 správního řádu: *„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.“*
16. Podle § 149 odst. 3 správního řádu: *„Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“*
17. Podle § 149 odst. 4 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. (...)“*
18. Podle § 149 odst. 5 správního řádu: *„Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. (...)“*
19. Podle § 154 správního řádu: *„Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, §*

62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.“

20. Podle § 98 správního řádu: „Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokažování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.“
21. Územní rozhodnutí (zde rozhodnutí o umístění stavby) je typem rozhodnutí, při jehož vydání je zpravidla nutné zvažovat množství různých zájmů (veřejných i soukromých), jež jsou mnohdy protichůdné. K ochraně různých veřejných zájmů slouží institut závazných stanovisek, jejichž prostřednictvím zaujímají příslušné správní orgány – tzv. dotčené orgány - postoje (vyjádření, sdělení) k jednotlivým potenciálním zásahům do jimi chráněné složky ochrany. Závazné stanovisko, vydávané dotčeným orgánem na základě zmocnění ve zvláštním zákoně, je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci samé (§ 149 odst. 1 správního řádu). Jedná se tedy o správní akt, který má zásadní vliv na výrok správního rozhodnutí, jehož je podkladem. Je-li závazné stanovisko negativní, znamená to, že dopady do chráněného veřejného zájmu jsou natolik intenzivní, že zamýšlený projekt (záměr) nelze v předložené podobě realizovat, resp. že jeho případná realizace by znamenala nepřijatelné ohrožení či poškození chráněného veřejného zájmu.
22. Závazné stanovisko není vydáváno ve formě správního rozhodnutí, nýbrž spadá do kategorie tzv. jiných úkonů, subsumovaných pod část čtvrtou správního řádu. Jakkoli tedy má závazné stanovisko významné dopady do výsledného posouzení podané žádosti, do práv účastníků řízení dopadá toliko nepřímou, prostřednictvím výsledného rozhodnutí ve věci. Jak uvedl rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, „(v) případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu z roku 2004, nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle. (...) tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). (...) Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného "hlavního" řízení.“
23. „Závaznost“ dotčeného stanoviska se projevuje tak, že jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (§ 149 odst. 1 správního řádu), projevuje se tedy v konečném rozhodnutí o žádosti. Jak vyplývá ze shora citované právní úpravy, negativní závazné stanovisko dotčeného orgánu povede k zamítnutí podané žádosti ve věci samé (§ 149 odst. 3 správního řádu), což je projevem zásady hospodárnosti řízení. Bylo by totiž zbytečné v daném řízení pokračovat, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti s ohledem na obsah závazného stanoviska dotčeného orgánu vyhovět nelze.
24. Zatímco závazné stanovisko jako takové může být soudem přezkoumáno jen současně s meritorním správním rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., správní řád počítá i se samostatným přezkumem těchto typů správních aktů.
25. Přezkum vydaného závazného stanoviska, jež se stalo podkladem pro vydání správního rozhodnutí, je umožněn prostřednictvím odvolání. Směřuje-li tedy odvolání proti obsahu závazného stanoviska, odvolací orgán je povinen postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63). Napadené závazné stanovisko tedy musí být posouzeno správním orgánem, jenž je dotčenému správnímu orgánu nadřízen; ten závazné stanovisko buď potvrdí nebo změní, a to formou závazného stanoviska.

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Horáková.

26. Další možností přezkumu závazného stanoviska v řízení před správními orgány je jeho přezkum podle § 149 odst. 6 správního řádu, tj. rozhodnutím v přezkumném řízení. Na přezkum závazného stanoviska ve smyslu tohoto ustanovení se tak přiměřeně (viz § 154 správního řádu) aplikují §§ 94-99 správního řádu (Přezkumné řízení). Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, zahajovaným z moci úřední, byť případně z podnětu jiné osoby. Je přitom na úvaze správního orgánu, zda přezkumné řízení zahájí.
27. Zatímco tedy v případě odvolání směřujícímu proti obsahu závazného stanoviska není na úvaze příslušného správního orgánu (tj. správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska), zda k přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu přistoupí či nikoli, u přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu to neplatí. Zatímco v prvním případě probíhá o závazném stanovisku jakési kvazi-odvolací řízení, v jehož rámci má správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska vyjádření účastníků řízení, jakož i vyjádření správního orgánu prvního stupně, ve druhém případě je závazné stanovisko přezkoumáváno *ex offio*, v rámci dozoru nad zákonností jeho vydání.
28. Zkrácené přezkumné řízení je projevem zásady procesní ekonomie a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva (rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72). Jak vyplývá z ust. § 98, podmínkou zahájení zkráceného přezkumného řízení je mj. skutečnost, že nezákonnost je zjevná ze spisového materiálu, a že není třeba vysvětlení účastníků. Ve zkráceném přezkumném řízení se neprovádí dokazování, v zásadě v něm tedy nelze doplňovat správní spis. Pokud by tedy uvedené podmínky (zjevnost porušení právního předpisu, absence nezbytnosti vysvětlení účastníků řízení, absence potřeby provádět dokazování) naplněny nebyly, je nutno přistoupit (při splnění jeho podmínek) ke „klasickému“ přezkumnému řízení. Jak přitom ve vztahu k přezkumu závazného stanoviska v přezkumném řízení s odkazem na odbornou literaturu uvedl NSS v rozsudku ze dne 16. 5. 2015, č. j. 3 As 69/2015-82, využití zkráceného přezkumného řízení „není na místě tam, kde zjevně existují protivné zájmy subjektů dotčených 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.“
29. Přestože v případě přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu se příslušná ustanovení správního řádu o přezkumném řízení aplikují toliko „přiměřeně“, tato modifikace nijak nebrání povinnosti příslušného přezkumného orgánu zkontrolovat, zda došlo k naplnění podmínek pro využití zkráceného přezkumného řízení či zda je nutno závazné stanovisko přezkoumávat v „klasickém“ přezkumném řízení.
30. Žalobci nenaplnění podmínek pro využití zkráceného přezkumného řízení spatřují jednak v tom, že nebyli o probíhající zkráceném přezkumném řízení informováni, tedy zcela zjevně ani nemohli vyslovit souhlas se změnou (zrušením) původního závazného stanoviska ve smyslu § 95 odst. 2 správního řádu. Podle § 95 odst. 2 správního řádu: „Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.“ Zdejší soud s ohledem na výše popsaný postup v řízení před

správními orgány musí konstatovat, že k porušení tohoto ustanovení nedošlo, neboť (zkráceně) přezkumné řízení provedl ministr, tedy správní orgán nadřízený správnímu orgánu (tj. ministerstvu), který vydal první závazné stanovisko (tj. závazné stanovisko měnící závazné stanovisko dotčeného orgánu). Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě nedošlo k autoremeduře přezkoumávaného prvního závazného stanoviska ministerstva, pro přistoupení k přezkumnému řízení ze strany ministra nebylo nutné naplnění podmínek uvedených v tomto ustanovení (mj. souhlas dotčených subjektů). Tento argument žalobců je proto lichý.

31. Žalobci dále poukazovali na charakter konkrétního řízení, v němž existují protichůdné zájmy subjektů, jež mohou být rozhodnutím v přezkumném řízení dotčeny. Jak vyplývá ze shora uvedené judikatury NSS, účelem zkráceného přezkumného řízení je co nejmenší zatížení dotčených osob, aniž by však zároveň došlo ke zkrácení na jejich procesních právech. Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, pokud se jich přezkoumávané rozhodnutí týká (§ 95 odst. 4 správního řádu). Toto ustanovení je nutno přiměřeně aplikovat i v případě přezkumu závazného stanoviska na základě § 149 odst. 5 správního řádu. Přestože - striktně vzato - postup vedoucí k vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu není správním řízením a žádné „vlastní“ účastníky nemá, je nutno vnímat závažnost dopadů obsahu tohoto stanoviska do výsledného rozhodnutí ve věci.
32. Zdejší soud proto dospívá k závěru, že při přezkumu závazného stanoviska v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu nemohou být dotčené osoby pominuty. Tento závěr reflektuje nejen výše citovanou judikaturu NSS (rozsudek ze dne 16. 5. 2015, č. j. 3 As 69/2015-82), ale též zásadu ochrany oprávněných zájmů dotčených osob zakotvenou (současně s ochranou práv nabytých v dobré víře) v § 2 odst. 3 správního řádu. Řízení vedoucí k případnému zrušení či změně závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu by tak nemělo proběhnout bez vědomí a možnosti účasti osob, na něž má jeho obsah (prostřednictvím výroku rozhodnutí ve věci samé) potenciál dopadnout. Uvedené platí zvláště za situace, která ve vztahu k závaznému stanovisku dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče nastala v posuzovaném případě.
33. Jak vyplynulo ze správního spisu, v průběhu územního řízení vedeném stavebním úřadem bylo předloženo souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče (MHMP) k předmětné stavbě. S ohledem na obsah odvolání žalobce 2) ministerstvo ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu jako správní orgán nadřízený dotčeného orgánu (MHMP) prvním závazným stanoviskem změnilo obsah souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu tak, že záměr je v části týkající se vybudování podzemní konstrukce vjezdu do čp. 837 a vjezdové a výjezdové rampy do podzemních garáží z hlediska zájmů památkové péče nepřipustný, protože dospěl k názoru, že dotčený orgán jednal v rozporu s úkoly svěřenými mu při ochraně památek a zejména rezignoval na povinnost hájit hodnoty chráněné podle památkového zákona. Po vydání prvního závazného stanoviska ministerstva, ale stále v průběhu odvolacího řízení proti územnímu rozhodnutí, podal (mj.) stavebník (Městská část Praha 1) podnět k ministru kultury na přezkum prvního závazného stanoviska ministerstva. Následně ministr vydal ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí, kterým první závazné stanovisko ministerstva zrušil pro nezákonnost, a věc mu vrátil k novému projednání. Ministerstvo kultury poté vydalo nové závazné stanovisko, jímž potvrdilo původní souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu.
34. 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 (s. 7 rozhodnutí ministra). 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Horáková.

35. Zdejší soud má za to, že shora popsany postup je zatížen vadou, která mohla mít vliv na napadené rozhodnutí žalovaného. Tuto vadu je nutno spatřovat v tom, že v průběhu odvolacího řízení, zahájeného mj. na základě odvolání žalobce 2) došlo k přezkumu závazného stanoviska na úseku státní památkové péče k předmětné stavbě ve zkráceném přezkumném řízení, a to za situace, kdy byl přezkoumáván klíčový podklad v řízení, jež se zjevně týká množství protichůdných zájmů, a to aniž by o tom byly uvedomeny všechny dotčené osoby (tj. účastníci územního řízení), s možností ve věci se vyjádřit. Tímto postupem 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 v posuzované věci učiněno.
36. Nezákonnost postupu předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí je přitom ještě umocněna přístupem žalovaného, který v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl následující. Vzhledem k tomu, že „*výsledkem projednání záměru v oblasti památkové péče je potvrzené závazné stanovisko orgánu památkové péče, tedy totožný stav, jako při vydání odvoláním napadeného rozhodnutí. Proto nebylo přikročeno ke seznámení účastníků řízení s procesem posuzování návrhu orgány památkové péče před vydáním tohoto rozhodnutí, neboť uvedené závazné stanovisko neobsahuje žádnou novou skutečnost – podklad pro rozhodnutí zůstává beze změny (závazné stanovisko ze dne 27. 5. 2016)*“. V posuzované věci tedy došlo k situaci, kdy na základě odvolání žalobce 2) došlo ke změně závazného stanoviska dotčeného orgánu ze strany ministerstva, vzápětí však „za zády“ účastníků, kteří nepodali podnět k přezkumu prvního závazného stanoviska ministerstva, bylo toto změněné závazné stanovisko 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 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.
37. Nutno ovšem dodat, že vadu spočívající v tom, že o přezkumu prvního závazného stanoviska ministerstva bylo vedeno zkrácené přezkumné řízení, aniž pro to byly splněny podmínky, by nebylo možné zhojit tím, že by byla účastníkům řízení dána ze strany žalovaného možnost vyjádřit se k takto doplněným podkladům. Takové případné vyjádření by již výsledkem přezkumu závazného stanoviska na úseku ochrany státní památkové péče nemohlo nijak ovlivnit. Nelze přitom pochybovat o tom, že rozhodnutí ministra a v návaznosti na něj vydané druhé závazné stanovisko ministerstva mělo v daném případě významné dopady do výsledného rozhodnutí ve věci.
38. Poukazovali-li žalobci obecně na to, že výstavba nájezdových ramp je v rozporu se zájmy státní památkové péče, městský soud k tomu uvádí, že povaha závazného stanoviska, které je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, znemožňuje posouzení tohoto aktu ze strany správního orgánu, který vede správní řízení ve věci samé, stran správnosti odborných závěrů. Je však úkolem správního orgánu posoudit úplnost, určitost a srozumitelnost závazného stanoviska, jakož i to, zda se dotčený orgán při vydání stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení. Správní orgán vydávající rozhodnutí ve věci samé přitom odpovídá za to, že podklady pro rozhodnutí v podobě předložených závazných stanovisek uvedené nároky splňují. Tímto směrem však žaloba směřována nebyla.
39. Žalobci dále v žalobě (byť v rámci prvního návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě) poukázali na to, že výstavba nájezdových ramp je v rozporu se zájmy státní památkové péče a přivádí do centra města dopravu, hlučnost, prach a imise. Takto velmi obecně formulovanou

námítka týkající se tvrzených negativních dopadů předmětné stavby nelze považovat za řádně uplatněný žalobní bod, není z ní totiž patrné, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči nim dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb.). Žalobci uvedli další argumenty proti napadenému rozhodnutí žalovaného, resp. proti rozhodnutí o umístění předmětné stavby též v doplnění žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě ze dne 19. 11. 2017, k nim však již zdejší soud při nejlepší vůli nemohl přihlídnout s ohledem na skutečnost, že byly uplatněny až po lhůtě pro podání žaloby. Stejně tak nemohl s ohledem na vázanost žalobním návrhem přihlídnout k námitkám uplatněným v rámci předcházejícího správního řízení (mj. námitka systémové podjatosti), které žalobci v žalobě neuplatnili vůbec.

40. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení b) lze uvést, že jeho obsahem jsou fakticky jen obecná tvrzení o rozporu umístění stavby se zákonem a veřejným zájmem na ochraně památek, resp. o důležitosti ochrany kulturního dědictví. Osoba zúčastněná na řízení b) se v závěru svého vyjádření připojila k námitce žalobců, že napadené rozhodnutí ministra bylo vydáno v rozporu se zákonem; soud proto ve vztahu k vyjádření osoby zúčastněné na řízení b) odkazuje na shora uvedenou argumentaci. Stejně tak ve vztahu k vyjádření osoby zúčastněné na řízení f) lze odkázat na shora uvedené důvody tohoto rozhodnutí, z nichž je zřejmé, že při přezkumu závazného stanoviska v rámci přezkumného řízení není možné odhlížet od protichůdných zájmů dotčených osob v rámci územního řízení, pro něž bylo přezkoumávané závazné stanovisko stěžejním podkladem.
41. Lze shrnout, že v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí shledal zdejší soud zásadní pochybení, jež zkrátilo žalobce na právech a mohlo mít vliv na výsledné rozhodnutí žalovaného ve věci. Tímto pochybením byl vadný postup při přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu na úseku státní památkové péče. V dalším řízení, které se vrací do odvolací fáze, žalovaný v součinnosti s ministrem zajistí, aby došlo k opětovnému přezkumu prvního závazného stanoviska ministerstva v (nikoli zkráceném) přezkumném řízení, a to tak, že budou šetřena práva všech dotčených osob, tzn., že přezkumné řízení proběhne za jejich účasti.
42. S ohledem na výše uvedené soud shledal, že žaloba je důvodná a proto napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] rozsudkem bez jednání zrušil. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou dotčené správní úřady vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
43. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věci úspěch, proto jim soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 4 000 Kč za každého z žalobců (soudní poplatek za žalobní návrh ve výši 3 000 Kč a soudní poplatek za první návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1000 Kč).
44. Osobě zúčastněné na řízení náleží právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že soud neuložil žádné z osob zúčastněných na řízení jakoukoli povinnost, a že žádná z osob zúčastněných na řízení soudu nenavrhl, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu jiných nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných, rozhodl soud tak, jak je uvedeno ve výroku IV.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. května 2018

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu