

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **Hotel Jalta, a. s.**, se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 45/818, zastoupeného JUDr. Martinem Dančišinem, advokátem se sídlem Praha 1, Husova 5, proti žalovanému **Ministerstvu kultury**, se sídlem Praha 1, Maltézské náměstí 471/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2015, č. j. 6 A 44/2014 - 57, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se p ř i z n á v á** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze výrokem I. svého usnesení ze dne 27. 8. 2015, č. j. 6 A 44/2014 - 57 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2013, č. j. MK 57644/2013 OPP, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změněno (v neprospěch žalobce) závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 19. 9. 2011, č. j. S-MHMP-484177/2011, vydané podle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu. V tomto závazném stanovisku vyslovil správní orgán prvního stupně přípustnost provedení prací spočívajících ve stavebních úpravách a dostavbě kulturní památky – Hotelu Jalta (Praha 1, Václavské náměstí 45), tedy budovy č. p. 818, postavené na pozemku parc. č. X, v k. ú. Nové Město, a prací týkajících se pozemků parc. č. X a X v k. ú. Nové Město. Výrokem II. a III. napadeného usnesení dále městský soud rozhodl o nákladech řízení účastníků a konečně ve výroku IV. vyslovil, že věc postupuje k vyřízení opravného prostředku žalovanému.

Proti výroku IV. napadeného usnesení nyní brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. V průběhu řízení zároveň požádal Nejvyšší správní soud o přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti. Tento návrh odůvodňuje tím, že poté, co podal kasační stížnost, obdržel žádost žalobce ze dne 12. 10. 2015, aby bylo pokračováno v řízení o rozkladu ze dne 23. 1. 2014, směřujícímu proti výše zmiňovanému rozhodnutí ze dne 16. 12. 2013. Tato žádost navazuje na závěr městského soudu, že správní žalobě nepředcházela rozklad (respektive, že právě tato žaloba po materiální stránce rozkladem je), a že o tomto rozkladu nebylo ministrem kultury pravomocně rozhodnuto. Právě otázka, zda je či není přípustné podat rozklad proti rozhodnutí, kterým bylo podle § 149 odst. 5 správního řádu v přezkumném řízení změněno závazné stanovisko vydané na úseku státní památkové péče (které není samostatným rozhodnutím,

ale pouze závazným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu), je v souzené věci klíčová a představuje stěžejní stížnostní námitku. Výrok IV. napadeného usnesení totiž podle mínění stěžovatele vychází z nesprávného právního názoru, že rozklad je ve výše uvedeném případě přípustný. Stěžovatel se proto obává, že by pokračování v řízení o rozkladu znamenalo nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout žalobci či jiným osobám; zároveň má za to, že přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Dodává, že napadené usnesení má svého druhu precedenční povahu, neboť v dosavadní praxi správní soudy [s výjimkou rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69 (všechny rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné z <http://www.nssoud.cz>), který však byl následně rozsudkem ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127, vyhodnocen jako ojedinělý exces] tuto otázku samostatně neřešily a žaloby v těchto věcech odmítaly pro nepřípustnost tak, jak to městský soud učinil ve výroku I. napadeného usnesení.

Žalobce k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel žádným způsobem nezdůvodnil, neprokázal, ani nedoložil, jaká konkrétní újma by mu mohla vzniknout, pokud kasační stížnosti nebude přiznán odkladný účinek. Povinnost tvrdit a osvědčit, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí napadeného kasační stížností by pro stěžovatele znamenaly újmu, přitom stíhá pouze stěžovatele; ten musí konkrétně specifikovat a doložit, v čem má újma spočívat a jaká je její intenzita. Pouhým parafrázováním znění § 73 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), stěžovatel základní materiální podmínku pro přiznání odkladného účinku nesplnil. Bez ohledu na to je žalobce přesvědčen, že stěžovateli žádná újma vzniknout nemůže. Pokud by kasační stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek, musel by stěžovatel pokračovat v řízení o opravném prostředku proti prvostupňovému rozhodnutí, jímž byly, z hlediska památkové péče, prohlášeny některé stavební práce za nepřípustné. Většina těchto prací však již byla provedena, a to dokonce ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí; závazné stanovisko tedy již bylo fakticky konzumováno. Žalobce je tudíž přesvědčen, že návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti je pouhým dalším šikanózním krokem z jeho strany, kterým porušuje zásadu, dle které správní orgány svou pravomoc uplatňují pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu). Dodává, že závazné stanovisko bylo změněno již dvakrát, což má závažné negativní dopady do majetkové sféry žalobce i celé skupiny *Flow East*. Pokud jde o údajně precedenční charakter napadeného usnesení, ten vyvěrá dle mínění žalobce z neznalosti vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu; shodný právní názor totiž vyjádřil Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 7 As 16/2015. Ojedinělým excesem je naopak rozhodnutí tohoto soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 - 127. Žalobce rovněž uvádí na pravou míru, že čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu se v citovaném rozsudku ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, vyjadřoval k přípustnosti rozkladu proti rozhodnutí podle § 149 odst. 1 správního řádu, nikoli proti rozhodnutí podle § 149 odst. 5 téhož zákona, které je předmětem tohoto řízení; žalobce proto trvá na tom, že proti rozhodnutí o změně závazného stanoviska (§ 149 odst. 5 správního řádu) je možné podat rozklad. Vzhledem k tomu, že nepokládá podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti za splněné, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud stěžovatelův návrh zamítl.

Po zhodnocení důvodů uváděných účastníky řízení a skutečností vyplývajících ze správního spisu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou v daném případě naplněny.

Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že institut odkladného účinku má zcela mimořádnou povahu. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něž by bylo možno odkladný účinek bez dalšího očekávat.

pokračování

Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti odnímá Nejvyšší správní soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocnému rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, na které je jinak třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proto musí být vyhrazeno pro výjimečné případy.

Podle ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. platí, že *soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem* (toto ustanovení se užíje přiměřeně v řízení o kasační stížnosti – viz § 107 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku tedy reflektuje na jedné straně hledisko *veřejného zájmu*, při současném porovnání *újmy stěžovatele* (nebude-li odkladný účinek přiznán), s možnou *újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám* (bude-li odkladný účinek přiznán), jako hledisko druhé. K přiznání odkladného účinku může tedy kasační soud přistoupit teprve poté, osvědčí-li, že újma stěžovatele jako důsledek nepřiznání odkladného účinku žaloby by byla nepoměrně větší případné újmě jiné osoby, bylo-li by takovému návrhu vyhověno, a současně teprve poté, co vyloučí kolizi odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem.

Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou přitom vždy subjektivní, závislé zásadně na osobě a situaci stěžovatele. Z právě uvedeného plyne, že stěžovatel nese břemeno tvrzení a očekává se tak od něj uvedení konkrétních a relevantních tvrzení a podrobné rozvedení, v čem konkrétně tuto možnou újmu spatřuje a jakou intenzitu případná újma má.

Jak přiléhavě poznamenal žalobce, z formulace návrhu na přiznání odkladného účinku není zcela zřetelné, jaká konkrétní újma má stěžovateli v důsledku výroku IV. napadeného usnesení, jímž mu byla věc postoupena k vyřízení opravného prostředku (rozkladu), hrozit, tím méně, proč by taková hrozící újma měla být co do své intenzity nepoměrně větší než újma, jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Nejvyšší správní soud nicméně z návrhu implicitně dovozuje, že se stěžovatel obává procesního scénáře, podle něhož poté, co bude pokračovat v řízení o rozkladu ze dne 23. 1. 2014 a v tomto řízení vydá rozhodnutí ve věci samé (k čemuž ho vyzval žalobce v podání nazvaném jako „*Žádost o pokračování v rozkladovém řízení*“ ze dne 12. 10. 2015), dá Nejvyšší správní soud za pravdu jeho kasační argumentaci a zruší výrok IV. napadeného usnesení městského soudu.

V souzené věci však nejde jen o otázku, jakými procesními nástroji eventuálně odklidit rozhodnutí o rozkladu, vydané na základě napadeného usnesení městského soudu, dojde-li v řízení o kasační stížnosti ke zrušení jeho výroku IV. a k revizi právního názoru městského soudu. Je třeba se vypořádat také s okolností, že ministr kultury o rozkladu ze dne 23. 1. 2014 již rozhodl; stalo se tak rozhodnutím ze dne 3. 6. 2014, č. j. MK 26708/2014 OLP, jehož výrokem I. byl rozklad jako nepřipustný zamítnut. K zamítnutí rozkladu přitom došlo ještě předtím, než městský soud rozhodl napadeným usnesením o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2013, č. j. MK 57644/2013 OPP, tedy předtím, než věc postoupil k vyřízení opravného prostředku stěžovateli, společně s právním názorem o přípustnosti opravného prostředku proti rozhodnutí o změně závazného stanoviska vydaného v přezkumném řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu, v návaznosti na § 97 téhož zákona). Zmíněné rozhodnutí o zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost nicméně napadeným usnesením městského soudu zrušeno nebylo (ostatně, žaloba proti němu nemířila), a tedy toto rozhodnutí stále existuje a vyvolává odpovídající procesní účinky. Za této situace nelze než konstatovat, že pokud by stěžovatel (respektive ministr kultury) uposlechl příkazu městského soudu a o podaném

rozkladu nyní rozhodl věcně, pak by nikoli pouze hypoteticky, ale naopak s jistotou vyvolal stav, kdy tu budou existovat dvě protichůdná rozhodnutí (zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost a věcné rozhodnutí o témže rozkladu), která vedle sebe z logiky věci nemohou obstát.

Ačkoli rozšířený senát zdejšího soudu ve svém usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, setrval na svém dřívějším stanovisku (obsaženém mj. v usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49), že hrozba existence dvou protichůdných rozhodnutí nemůže sama o sobě vést k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, pro výjimečné případy připustil, aby odložení účinků rozhodnutí krajského (zde městského) soudu touto cestou možné bylo. Podmínil je však ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám.

Důležitým veřejným zájmem hodným ochrany je v dané věci nepřipustění procesní situace, kdy by byl stěžovatel (respektive ministr kultury) povinen (věcně) rozhodnout o rozkladu, ač o něm již jednou (procesně) rozhodl a toto rozhodnutí nebylo zrušeno. Jestliže se rozšířený senát zdejšího soudu stavěl zdrženlivě k přiznání odkladného účinku tam, kde by potenciální existence dvou odlišných (protichůdných) rozhodnutí mohla vyvolat pouze jistou „*procesně obtížně řešitelnou situaci*“, tato zdrženlivost není namísto v případech, kdy by negativní důsledky spojené s respektováním právního názoru městského soudu, ve spojení s žádostí žalobce o pokračování v rozkladovém řízení, vedly s jistotou k nežádoucí situaci existence dvou vzájemně se vylučujících rozhodnutí v téže věci. Ve smyslu závěrů usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, lze tedy konstatovat, že pokud by měl postup žalovaného v intencích výroku IV. napadeného usnesení vést ke vzniku shora popsané procesní situace, je na místě hovořit o hrozbě nepoměrně větší újmy, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám. Ostatně, v souzené věci nic neindikuje, že by těmto *jiným osobám* vůbec nějaká újma vzniknout mohla; sám žalobce ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve vztahu ke své osobě podotkl, že předmětné závazné stanovisko již bylo konzumováno a že většina stavebních prací již byla realizována.

Z výše uvedených důvodů je evidentní, že je splněna i poslední z podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, uvedených v ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., neboť přiznáním odkladného účinku je sledován *důležitý veřejný zájem*.

Za situace, kdy Nejvyšší správní soud shledal podmínky uvedené v § 73 odst. 2 s. ř. s. za splněné, postupem podle § 107 s. ř. s., kasační stížnosti odkladný účinek přiznal. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nicméně zdejší soud žádným způsobem nepředjímá své rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 25. listopadu 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu