



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobců: **a) Ing. arch. M. G., b) Ing. H. J., c) M. P., d) B. R.**, společně zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Rezidence Dejvice, s. r. o.**, se sídlem Havlíčkova 1030/1, Praha 1, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph. D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **2) Spolek Pod Bořislavkou**, se sídlem Zavadilova 1868/21, Praha 6, **3) Spolek Pro Hanspaulku**, se sídlem U Beránky 2033/7, Praha 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2017, čj. MHMP 1798239/2017, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2018, čj. 11 A 4/2018-108,

t a k t o :

- I.** Výrok I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2018, čj. 11 A 4/2018-108, **se** v rozsahu, v němž byl zrušen výrok I. rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 13. 11. 2017, čj. MHMP 1798239/2017, a v tomto rozsahu byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, **r u š í**.
- II.** Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení 1) **je p o v i n n a** nahradit žalobcům náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 24 732 Kč k rukám advokáta JUDr. Ondřeje Tošnera **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.
- IV.** Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 28. 7. 2015 byla u Úřadu městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), uplatněna žádost společnosti YKE-REAL, spol. s r. o. (dále jen „žadatel“), o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby – bytového domu na pozemcích parc. č. X, X, X, X v katastrálním území D. (záměr nazvaný „Rezidence Dejvice“, dále jen „záměr“); tímto dnem bylo zahájeno řízení ve věci. Stavební úřad rozhodl dne 4. 10. 2016 o umístění stavby. Proti uvedenému rozhodnutí podali žalobci a) až d) (dále jen „žalobci“) včetně dalších účastníků řízení odvolání, která žalovaný ve výroku II. svého rozhodnutí zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu (ve výroku I. žalovaný jako opožděné zamítl odvolání Spolku Pod Bořislavkou). Na základě žádosti žalobců přezkoumal nadřízený správní orgán v průběhu odvolacího řízení závazné stanovisko Úřadu městské části Praha 6, odbor dopravy a životního prostředí, ze dne 23. 11. 2015, čj. MCP6 085854/2015. Nadřízený správní orgán dospěl k závěru, že závazné stanovisko ze dne 23. 11. 2015 vydal nepřislušný orgán, a proto jej zrušil.

[2] Proti výroku II. rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobou u městského soudu, který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; současně rozhodl o náhradě nákladů řízení. Žaloba obsahovala celkem devět žalobních bodů, osm z nich městský soud neshledal důvodnými, ztotožnil se pouze s žalobním bodem č. 9. V rámci tohoto bodu žalobci namítli, že dopravní řešení záměru nespĺňuje požadavky právních předpisů, konkrétně čl. 9 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „OTPP“). Zároveň navrhli, aby městský soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal souhlasné závazné stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravních agend, ze dne 20. 4. 2015, čj. MHMP ODA 664495/2015/ODA-04/Dů (dále jen „závazné stanovisko“), které bylo podkladem pro posouzení dopravního řešení záměru; žalobci jej považují za nezákonné, neboť bylo vydáno, přestože nebyl v územním řízení prokázán soulad stavby s požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Městský soud oproti žalovanému dospěl k závěru, že závazné stanovisko nebylo pro vydání územního rozhodnutí dostatečné, jelikož nespĺňuje požadavky kladené na odůvodnění správního rozhodnutí; přitom odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS. Městský soud závaznému stanovisku vytknul, že bylo formulováno příliš obecně a především postrádá jakékoliv odůvodnění, což jej činí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Jelikož je obsah závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností i rozhodnutí žalovaného.

II. Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení 1), společnost Rezidence Dejvice, s. r. o. (dále jen „stěžovatelka“ - v souvislosti s rozdělením společnosti YKE-REAL, spol. s r. o., odstěpením přešla odstěpovaná část jejího jmění na nově vzniklou společnost s ručením omezeným Rezidence Dejvice, s. r. o., a to včetně vlastnického práva k pozemku parc. č. X). Podle stěžovatelky je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, neboť městský soud nepřihlédl ke skutečnosti, že odůvodnění závazného stanoviska fakticky vyplývá z odůvodnění projektové dokumentace a že bylo stavebnímu úřadu též doloženo rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6, odboru dopravy a životního prostředí, oddělení správních činností, jako silničního správního úřadu, o povolení připojení záměru na místní komunikaci III. třídy (dále jen „povolení“), které závazné stanovisko předvídá.

pokračování

[4] Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s posouzením devátého žalobního bodu městským soudem; i ten měl být shledán nedůvodným. Stručně shrnula závěry městského soudu k jednotlivým žalobním bodům, které podle ní prokazují, že záměr byl umístěn v souladu s právními předpisy. Postup žalobců je účelový. Stěžovatelka je přesvědčena, že závazné stanovisko nemuselo obsahovat žádné odůvodnění. Podle výše uvedeného rozsudku NSS čj. 9 As 21/2009-150 se § 67 a § 68 správního řádu aplikují na závazná stanoviska *přiměřeně*; nelze na ně klást takové nároky jako na správní rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, nemají totiž povahu rozhodnutí, viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS. V této věci bylo vydáno *souhlasné* závazné stanovisko, rozsudek NSS čj. 9 As 21/2009-150 však směřuje zejména na obsah negativních závazných stanovisek. V případě negativního závazného stanoviska je nutné trvat na přiměřené aplikaci § 68 odst. 3 správního řádu, jelikož žadateli musí být ze stanoviska zřejmé, z jakých důvodů nebylo možné vydat souhlasné závazné stanovisko. V případě souhlasného závazného stanoviska je naopak potřeba trvat na přiměřené aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu, podle kterého *odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví*. Připouští-li zákon, aby vyhovující správní rozhodnutí nemuselo být odůvodněno, musí být nepochybně připuštěno, aby odůvodnění nemusela obsahovat ani souhlasná stanoviska, která nejsou výsledkem samostatného formálního správního řízení a na něž nelze klást stejné nároky jako na správní rozhodnutí. Městský soud se v této věci nezabýval možností přiměřené aplikace § 68 odst. 4 správního řádu.

[5] Stěžovatelka dále uvedla, že závazné stanovisko jinak obsahuje veškeré náležitosti - vyplývá z něj, na základě kterých podkladů bylo vydáno („... vydává [se] *souhlasné stanovisko podle ustanovení § 149 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, k Vašemu podání ze dne 14. 4. 2015, které obsahuje projektovou dokumentaci zpracovanou firmou Hlaváček & Partner s. r. o. z 09/14*“). Závazné stanovisko tedy bylo vydáno z důvodu, že Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravních agend, souhlasil s odůvodněním v projektové dokumentaci. Právě projektová dokumentace zahrnuje odůvodnění souladu záměru s právními předpisy a dopravního řešení. Závazné stanovisko rovněž obsahuje číslo spisu, ve kterém jsou všechny podklady pro jeho vydání uloženy, konkrétní ustanovení právních předpisů, podle nichž bylo vydáno, a z výroku je zřejmé, že je „souhlasné“. Jediná podmínka v něm stanovená je běžnou podmínkou, kterou závazná stanoviska silničních správních úřadů obsahují. Z textu podmínky vyplývá, že zahrnuje důvod („*Z důvodu zajištění přístupu a příjezdu k objektům dotčených stavbou ...*“). Podle stěžovatelky je podmínka natolik obecná a vyžadována veřejným zájmem, že ji není nutné jakkoli odůvodňovat.

[6] Stěžovatelka namítla, že věcnou správnost závazného stanoviska lze odvodit např. z výše zmíněného povolení. V povolení se uvádí, že bylo vydáno se souhlasem Policie ČR, oddělení dopravního inženýrství (orgán státní správy ve věcech bezpečnosti a plynulosti silničního provozu), obsaženým v závazném stanovisku ze dne 17. 9. 2015 a se souhlasem správce komunikace TSK hl. m. Prahy obsaženým v technickém stanovisku ze dne 4. 9. 2015. V povolení se též uvádí, že silniční správní úřad dospěl k rozhodnutí po zjištění, že povolená úprava dopravní situace je z veřejného zájmu únosná. Z povolení tedy lze podpůrně dovodit, že dopravní řešení záměru je v souladu se zákonem a veřejným zájmem.

[7] Dále stěžovatelka namítla, že městský soud nezohlednil její dlouhodobě trvající dobrou víru ve správnost a zákonnost závazného stanoviska. Pro správní akty vydané správními orgány platí presumpce správnosti. Správní orgány jsou povinny při své práci postupovat v souladu s principy dobré správy a zásadami stanovenými správním řádem. Závazné stanovisko správní orgán vydal jako souhlasné a nebylo napadeno ani v řízení před stavebním úřadem,

ani v odvolacím řízení. Stěžovatelka neměla důvod pochybovat o správnosti a zákonnosti závazného stanoviska. Odkázala na judikaturu týkající se ochrany práv nabytých v dobré víře a napadený rozsudek městského soudu označila za překvapivý.

[8] Stěžovatelka považuje postup městského soudu, tj. zrušení rozhodnutí žalovaného pouze z důvodu absence odůvodnění závazného stanoviska, za projev přepjatého formalismu, který má za následek omezování podnikatelské aktivity, což je podle stěžovatelky v demokratickém právním státě nepřijatelné. Stěžovatelka nemůže nijak ovlivnit podobu a obsah jednotlivých závazných stanovisek. Skutečnost, že údajná formální chyba závazného stanoviska má vést ke zrušení celého meritorního územního rozhodnutí, je v rozporu s ochranou práv stěžovatelky nabytých v dobré víře a s principy přiměřenosti, dobré správy a rozumného vážení zájmů. Stěžovatelka poukázala na to, že původní investor (žadatel) musel z důvodu nerentability, růstu nákladů a časových ztrát od záměru odstoupit. Stěžovatelka dále městskému soudu vytkla, že případný závěr o nepřijatelnosti žaloby podané žalobcem b) až d) (jelikož nebylo zcela jasné, zda tyto osoby podaly odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu) vyloučil, jelikož by představoval přepjatý formalismus; tím chránil procesní práva těchto žalobců, což měl učinit i v případě stěžovatelky.

[9] Závěrem stěžovatelka vyjádřila obavu, že pokud by se měly ve všech územních řízeních vytykat podobné drobné a pouze formální vady, bylo by ve spojení se současnými přísnými zákonnými požadavky téměř nemožné získat pravomocné územní rozhodnutí v přiměřené době.

[10] Stěžovatelka navrhla, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[11] Podle žalobců stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla nic, co by vyvracelo správnost a zákonnost rozsudku městského soudu. Z rozsudku NSS čj. 9 As 21/2009-150 vyplývá, že se vztahuje na negativní i kladná závazná stanoviska. Ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu se v této věci nepoužije, jelikož se týká odůvodnění správního orgánu prvního stupně. Současně nebyla splněna další podmínka ustanovení – závazným stanoviskem se nevyhovělo všem účastníkům řízení. Nelze za jediného účastníka procesu vydání závazného stanoviska, které žádné účastníky nemá, pokládat stěžovatelku; v takovém případě by bylo nutno vzít v potaz i ostatní účastníky řízení vč. žalobců, jimž vyhověno nebylo. Závazné stanovisko není konečným správním aktem, slouží pouze jako podklad pro vydání územního rozhodnutí. Účastníci územního řízení i stavební úřad musí vědět, jaké skutečnosti a úvahy dotčený orgán vedly při zpracování závazného stanoviska. Stěžovatelkou uváděné povolení k připojení záměru na pozemní komunikaci se nezabývá souladem dopravního řešení stavby s právními předpisy, proto z něj nelze dovodit věcnou správnost závazného stanoviska.

[12] Žalobci dále uvedli, že ve vztahu k přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví je dobrá víra stavebníka či jiné osoby bez právního významu. Presumpce správnosti správních aktů platí jen do té doby, než je správní akt zrušen, což se v tomto případě stalo. Bez významu jsou odkazy na principy uvedené v kasační stížnosti, stejně tak majetkové pozadí záměru a jeho investora. Rozsudek městského soudu nelze považovat za „formalistický“, neboť soud nemůže nahrazovat chybějící posouzení souladu dopravního řešení stavby správním orgánem. Poté, co nadřízený správní orgán v odvolacím řízení zrušil stanovisko ze dne 23. 11. 2015, si měl žalovaný vyžádat nové aktuální a bezvadné stanovisko, což ovšem neučinil. Žalobci připomněli, že v žalobě

pokračování

mj. namítli, že dopravní řešení záměru nesplňuje požadavky právních předpisů, zejména § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a čl. 9 odst. 1 a 2 OTPP.

[13] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že se zcela ztotožnil s obsahem kasační stížnosti, a proto navrhl, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň doložil závazné stanovisko odboru dopravy a životního prostředí Úřadu městské části Praha 6 ze dne 19. 2. 2019, čj. MCP6 037402/2019.

[14] K doloženému stanovisku ze dne 19. 2. 2019 žalobci sdělili, že k němu nelze v řízení před NSS přihlížet, jelikož soud rozhoduje podle právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí žalovaného.

[15] Stěžovatelka v replice uvedla, že s vyjádřením žalovaného souhlasí. Vyjádření žalobců neobsahuje nic nového ani žádné relevantní argumenty. Stěžovatelka je toho názoru, že rozsudek NSS čj. 9 As 21/2009-150 hovoří v její prospěch; žalobci nijak nepodložili argument, že se uvedený rozsudek uplatní i pro kladná závazná stanoviska. Jejich tvrzení, že závazné stanovisko vydal správní orgán druhého stupně, je mylné. Závazné stanovisko vydal Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravních agend, jako silniční správní úřad podle zákona o pozemních komunikacích a současně jako dotčený orgán státní správy ve smyslu § 136 správního řádu, tedy jako správní orgán prvního stupně, čímž je podmínka uvedená v § 68 odst. 4 správního řádu splněna. K druhé podmínce § 68 odst. 4 správního řádu (aby bylo všem účastníkům řízení vyhověno) stěžovatelka konstatovala, že pokud by bylo teoreticky vydáno negativní závazné stanovisko, nevyhovělo by se tím žalobcům – vyhověno by jim bylo až v případě vydání zamítavého územního rozhodnutí.

[16] Stěžovatelka zopakovala, že městský soud závěry o souladu dopravního řešení a věcnou správnost závazného stanoviska nezpochybnil, pouze konstatoval, že závazné stanovisko je údajně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů – tedy formálně nesprávné, nikoli věcně nesprávné. Dále uvedla, že závazné stanovisko ze dne 19. 2. 2019 neobsahuje z technického hlediska žádné nové podmínky, tj. podmínky, které nebyly stanoveny rozhodnutím stavebního úřadu o umístění záměru nebo projektovou dokumentací pro vydání daného rozhodnutí. Věcná podstata nově vydaného závazného stanoviska je totožná se závazným stanoviskem. Stěžovatelka podotkla, že žalobci absenci odůvodnění závazného stanoviska v žalobě nenamítali, předmětem jejich žalobních námitek byl údajný nesoulad navrhovaného dopravního řešení s právními předpisy. Napadený rozsudek tak je pro stěžovatelku skutečně překvapivý. Podle stěžovatelky jednání žalobců (opakování již několikrát vyvrácených námitek a lpění na formálním postupu) záměrně směřuje k blokování řízení navazujících na územní řízení, a to bez vážného důvodu.

[17] Žalobci se k replice stěžovatelky vyjádřili tak, že pokud se v rozsudku NSS čj. 9 As 21/2009-150 uvádí, že požadavky na odůvodnění se týkají zejména negativního závazného stanoviska, znamená to, že se sice týkají především stanoviska negativního, ale též souhlasného. Dále žalobci zopakovali, že silniční správní úřad Magistrátu hl. m. Prahy v této věci není správním orgánem prvního stupně; tím je silniční správní úřad Úřadu městské části Praha 6, jenž vydal závazné stanovisko ze dne 23. 11. 2015, které bylo silničním správním úřadem Magistrátu hl. m. Prahy jako správním orgánem druhého stupně zrušeno.

[18] K otázce použití § 68 odst. 4 správního řádu žalobci doplnili, že jelikož se závazné stanovisko nevydává v řízení, které by mělo stanovený okruh účastníků řízení, jsou ve smyslu uvedeného ustanovení účastníky řízení ti účastníci řízení, v němž se vydává územní rozhodnutí. V případě nesouhlasného závazného stanoviska by bylo žalobcům vyhověno,

nebot' by se nemohlo vydat kladné územní rozhodnutí. Nově doložené závazné stanovisko ze dne 19. 2. 2019 se nevyjadřuje k žalobní námitce, tj. že dopravní řešení záměru je v rozporu s právními předpisy, a to zejména ve vztahu k navrhovanému šířkovému uspořádání komunikace. V závěru žalobci dodali, že závazné stanovisko nemůže založit dobrou víru, jelikož není rozhodnutím.

[19] Žalobci opětovně navrhli, aby NSS kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejprve NSS za přiměřeného užití § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil výrok I. rozsudku městského soudu v rozsahu, v němž byl zrušen výrok I. rozhodnutí žalovaného, a v tomto rozsahu mu byla věc vrácena k dalšímu řízení. Tento výrok, jímž žalovaný podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítl odvolání Spolku Pod Bořislavkou, totiž žalobou napaden vůbec nebyl. Předmětem řízení před městským soudem byl pouze výrok II. rozhodnutí žalovaného. Městský soud ovšem nad rámec navrhovaného petitu zrušil celé rozhodnutí žalovaného včetně výroku I. Překročení petitu žaloby městským soudem je přitom natolik závažnou vadou, že k ní musel NSS přihlédnout z úřední povinnosti. Pokud by NSS rozsudek městského soudu v rozsahu, v němž byl zrušen výrok I. rozhodnutí žalovaného, nezrušil, došlo by k „oživení“ odvolání Spolku Pod Bořislavkou, přestože tento výrok rozhodnutí žalovaného žádný z účastníků nenapadl.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Dále NSS posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu, že městský soud nepřihlédl ke skutečnosti, že odůvodnění závazného stanoviska fakticky vyplývá z jiných dokumentů. Uvedená kasační námitka není důvodná. Městský soud podrobně vysvětlil, z jakého důvodu posoudil závazné stanovisko jako nedostatečné. Jeho právní názory, které podpořil relevantní judikaturou NSS, jsou naprosto srozumitelné a logické (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Žalobní body ani vyjádření stěžovatelky k žalobě nezahrnovaly návrh na posouzení dalších dokumentů pro ověření správnosti a zákonnosti závazného stanoviska.

[23] Stěžejní otázkou v tomto řízení je, zda městský soud pochybil, protože rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení pouze z důvodu, že závazné stanovisko postrádá jakékoli odůvodnění, a proto je nepřezkoumatelné.

[24] V závazném stanovisku se uvádí:

„Hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy – odbor dopravních agend, jako silniční správní úřad podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a zároveň jako dotčený orgán státní správy ve smyslu ustanovení § 136 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, vydává soublasné stanovisko podle ustanovení § 149 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, k Vašemu podání ze dne: 14. 4. 2015, které obsahuje projektovou dokumentaci zpracovanou firmou Hlaváček & Partner s. r. o. z 09/2014, za podmíněk 1) Z důvodu zajištění přístupu a příjezdu k objektům dotčeným stavbou je při realizaci nutno zachovat přístup k objektům, vjezd dopravní obsluze a pohotovostním vozidlům.“

„Vzhledem k tomu, že výše uvedená stavba nenaplňuje znaky, uvedené v ustanovení § 7, odst. 3 nebo § 9 odst. 1 zák. č. 266/1994 Sb., o drabách, odbor dopravních agend MHMP jako příslušný drážní správní úřad soublas ke stavbě v ochranném pásmu metra neuděluje.“

„Upozorňujeme, že k územnímu řízení je nutno, aby investor předložil povolení příslušného silničního správního úřadu ve smyslu § 10 odst. 1 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, k připojení na komunikaci.“

pokračování

[25] Podle zmiňovaného rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, je závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu z procesního hlediska úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. V souladu s § 154 správního řádu je však při jeho vydávání možné přiměřeně použít i další ustanovení tohoto zákona, jsou-li potřebná. Podle NSS „[s] ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona“. Podle § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

[26] NSS v rozsudku dále konstatoval, že „[o]bsah závazného stanoviska, a to **zejména** v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s“; (pozn.: zvyrazněno NSS).

[27] NSS posoudil závazné stanovisko ve smyslu citované judikatury a dospěl k závěru, že takto formulované závazné stanovisko nemůže vyhovět požadavkům kladeným na jeho obsah. Dotčený správní orgán naprosto rezignoval na odůvodnění tohoto stanoviska. Není z něj patrné, na základě kterých podkladů rozhodoval ani jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení.

[28] Oproti přesvědčení stěžovatelky NSS uvádí, že není určující, zda bylo vydáno souhlasné či nesouhlasné závazné stanovisko; podstatné je, aby závazné stanovisko bylo *přezkoumatelné*, a toho lze dosáhnout pouze v případě, že z něj budou zjevné důvody, na jejichž základě správní orgán rozhodl. Podle rozsudku NSS čj. 9 As 21/2009-150 se § 68 odst. 3 správního řádu použije *zejména* v případě negativního závazného stanoviska. Příslovce „zejména“ napovídá, že aplikace uvedeného ustanovení se nevylučuje ani v případě souhlasného závazného stanoviska.

[29] Otázka věcné správnosti závazného stanoviska je nepodstatná, pokud závazné stanovisko nespĺňuje nároky na formu. K nově doloženému závaznému stanovisku ze dne 19. 2. 2019 nemůže NSS v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. přihlížet. Předmětem kasačního přezkumu jsou formální nedostatky závazného stanoviska. Ke dni vydání rozhodnutí žalovaného nebylo toto závazné stanovisko řádně odůvodněno, jeho nedostatky tedy nelze dodatečně zhojit až v řízení před soudem (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013-28, č. 1455/2008 Sb. NSS, přiměřeně též rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58).

[30] Stejně tak nelze přihlídnout k dokumentům, na které stěžovatelka odkazuje (projektová dokumentace a povolení) a které mají v podstatě suplovat odůvodnění závazného stanoviska. Projektová dokumentace je v předmětném stanovisku pouze zmíněna, aniž by dotčený správní orgán upřesnil, v jaké části dokumentace se lze s odůvodněním závazného stanoviska seznámit. Pouhý odkaz na výchozí dokument NSS nepovažuje za dostačující.

[31] NSS je názoru, že § 68 odst. 4 správního řádu se na závazná stanoviska neuplatní, jelikož absence odůvodnění závazného stanoviska bude mít vždy za následek jeho nepřezkoumatelnost. Účastníci správního řízení nemohou nijak zasahovat do procesu vydávání závazného stanoviska. Závazné stanovisko je určeno jinému vykonateli veřejné správy a slouží jako podklad pro konečné rozhodnutí ve správním řízení. Účastníci správního řízení se mohou s okolnostmi, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno, seznámit pouze z jeho obsahu, proto je podstatné,

aby závazné stanovisko, ať už vyhovující všem účastníkům či souhlasné nebo nesouhlasné, vždy obsahovalo řádné zdůvodnění.

[32] Městský soud proto správně vyjádřil nesouhlas se závěrem žalovaného, že správní spis i po zrušení závazného stanoviska ze dne 23. 11. 2015 obsahuje relevantní závazné stanovisko dotčeného správního orgánu na úseku dopravy, a to závazné stanovisko, které je předmětem kasační stížnosti (str. 22 odůvodnění rozhodnutí žalovaného). Toto závazné stanovisko nelze považovat za dostatečné.

[33] V této souvislosti není důvodná ani kasační námitka, že žalobci nenamítali absenci odůvodnění dotčeného závazného stanoviska. Žalobci totiž v žalobě výslovně požádali o přezkoumání tohoto stanoviska, přičemž nedostatek jeho odůvodnění je vadou takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. K takové vadě musí přihlídnout soud také z úřední povinnosti (srov. přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2017, čj. 9 As 236/2016-35). Žalobci proto nemuseli vznést námitku výslovně napadající chybějící odůvodnění závazného stanoviska. Rozsudek městského soudu tedy nebyl překvapivým a dobrá víra stěžovatelky jím nebyla dotčena.

[34] Závěrem NSS uvádí, že pro účely uplatnění rozsudku čj. 9 As 21/2009-150 tedy není podstatné, zda bylo vydáno souhlasné anebo nesouhlasné závazné stanovisko, jelikož obě musí splňovat kritérium přezkoumatelnosti. Podstatou je, aby závazné stanovisko bylo přezkoumatelné, z toho důvodu je nutné, aby obsahovalo náležitosti, které správní řád předepisuje ve smyslu jeho § 67 a § 68 pro správní rozhodnutí.

[35] Stěžovatelkou namítaná zásada ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3 správního řádu) bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy. Dobrou víru vymezil NSS v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, čj. 2 As 241/2014-36, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem, v němž konkrétně uvedl, že „dobrá víra jako nezáviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem“. Chybějící odůvodnění nyní posuzovaného závazného stanoviska je ovšem zcela zjevné a stěžovatelka tedy nemohla být v této věci bez dalšího v dobré víře, že při jeho vydání bylo postupováno v souladu s principem dobré správy a že toto stanovisko je dostatečné. NSS sice musí přisvědčit stěžovatelce, že při vydání dotčeného závazného stanoviska došlo k závažnému pochybení a nebylo tedy postupováno v souladu s principem dobré správy, ale ani tato skutečnost nemůže mít vliv na rozhodnutí soudu v této věci. Nelze totiž přehlédnout, že zájem na vydání řádně odůvodněného závazného stanoviska nespovídá výlučně jen stěžovatelce, ale rovněž dalším účastníkům o vydání územního rozhodnutí. Kasačním námitkám v tomto směru vzneseným proto nelze přisvědčit.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[37] Ohledně náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka ani žalovaný či osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží. Žalobci naopak měli ve věci plný úspěch; náklady řízení v jejich případě představují odměnu jejich zástupce ve výši 24 732 Kč.

pokračování

[38] NSS odměnu vyčíslil podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu za dva úkony právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k replice stěžovatelky. Za tyto úkony náleží advokátovi mimosmluvní odměna ve výši 2 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je pak třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Advokát současně zastupoval 4 osoby, a proto mu podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou zastupovanou osobu náleží mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Za dva úkony právní služby a čtyři zastupované osoby to činí celkem $(2 \times 2\,480 \times 4 + 600 =)$ 20 440 Kč. Soud nepřiznal odměnu za druhé vyjádření ke kasační stížnosti, které se stalo též součástí vyjádření k replice stěžovatelky. Odměna by tedy byla za totéž přiznávána dvakrát. Advokát již v řízení před městským soudem doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je třeba k těmto nákladům připočíst částku ve výši 4 292 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. února 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu