



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobců: a) **J. V.**
bytem XXXXX
b) **I. P.**
bytem XXXXX
c) **J. P.**
bytem XXXXX
zastoupeni Mgr. Patrikem Lukešem, advokátem
sídlem Hlinky 155/86, Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno

za účasti: 1. **Dům AUGUSTIN s.r.o.**
sídlem Purkyňova 71/99, Brno
zastoupena Mgr. Janem Hladkým, advokátem
sídlem Orlí 483/1, Brno
2. **K. R.**
bytem XXXXX
3. **Biskupství brněnské**
sídlem Petrov 269/8, Brno
zastoupeno JUDr. Milanem Dobešem, advokátem
sídlem Jánošíkova 689/29, Brno
4. **M. K.**
bytem XXXXX

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.7.2023, č.j. MMB/0303699/2023, sp.zn. OUSR/MMB/0283850/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 25.7.2023, č.j. MMB/0303699/2023, sp.zn. OUSR/MMB/0283850/2022, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 32 220 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Patrika Lukeše, advokáta.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:I. Shrnutí podstaty věci

1. Prvostupňovým rozhodnutím Úřadu městské části města Brna, Brno – střed (stavebního úřadu) ze dne 28.2.2022, č.j. MCBS/2022/0030524/ZEMK, bylo vydáno stavební povolení pro stavbu „Kolejní domy sv. Augustina“, proti němuž žalobci brojili odvoláním, neboť se domnívali, že stavba byla povolena v rozporu se zákonem. Žalobou napadeným rozhodnutím pak žalovaný podané odvolání žalobců zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Shrnutí procesního postoje žalobců

2. Žalobci jsou přesvědčeni, že žalovaný postupoval nezákonně, protože po zrušení původního závazného stanoviska orgánu památkové péče stavebníkovi (1. osobě zúčastněné na řízení) umožnil předložit v odvolacím řízení nové závazné stanovisko, aniž by se však žalobci mohli proti jeho závěrům bránit přezkumem před nadřízeným správním orgánem.
3. Postup žalovaného byl podle žalobců zatížen také tím, že akceptoval žádost stavebníka o přerušení odvolacího řízení do doby vydání nového závazného stanoviska, ačkoli dle jejich názoru mělo dojít ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a ke vrácení věci prvostupňovému správnímu orgánu.
4. Žalobci tedy navrhuji napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobci setrvali po celou dobu řízení před zdejší soudem, i při jednání soudu.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

5. Žalovaný je toho názoru, že postupoval zákonně, protože nejprve požádal nadřízený správní orgán o přezkum závazného stanoviska a po nevyhovění této žádosti mu podal podnět k zahájení přezkumného řízení, který nebyl shledán důvodným. Žalovaný se tedy domnívá, že neměl jinou možnost než vydat napadené rozhodnutí.
6. Stran přerušení odvolacího řízení žalovaný zdůrazňuje, že nevyhovět žádosti o přerušení řízení ve správním řízení zahájeném na žádost lze pouze ve výjimečných případech, jímž nyní posuzovaná věc nebyla, a proto žalovaný postupoval správně, přerušil-li řízení.
7. Žalovaný tedy navrhuje, aby zdejší soud žalobu zamítl. Na tomto procesním postoji také setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem, i při jednání soudu.
8. Procesní postoj žalovaného podporují i ty osoby zúčastněné na řízení, jež se k věci vyjádřily.

IV. Posouzení věci

9. Žaloba byla podána osobami oprávněnými (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“) a včas (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (především § 65, § 68, § 70 s.ř.s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

10. Zdejší soud dospěl po jednání k závěru, že žaloba je důvodná.
11. Mezi žalobci a žalovaným je nesporné, že v řízení o stavebním povolení pro „Kolejní domy sv. Augustina“ bylo správním orgánem památkové péče předloženo kladné závazné stanovisko ze dne 7.9.2021. Na jeho základě vydal stavební úřad stavební povolení. Nesporné je mezi žalobci a žalovaným i to, že předmětné stanovisko bylo dne 27.7.2022 zrušeno. Nesporné je i to, že zrušené závazné stanovisko bylo nahrazeno novým závazným stanoviskem dne 7.11.2022. Nesporné je i to, že v mezidobí od zrušení „původního“ závazného stanoviska a vydání stanoviska „nového“ bylo správní řízení na žádost stavebníka přerušeno. Nesporné je i to, že se žalobci proti obsahu nového stanoviska bránili, což žalovaného vedlo k podání žádosti nadřízenému správnímu orgánu o jeho změnu či potvrzení, což ten odmítl s odůvodněním, že nové závazné stanovisko nebylo podkladem rozhodnutí prvostupňového orgánu, které je předmětem odvolacího řízení. Nesporné je konečně i to, že žalovaný následně nadřízenému správnímu orgánu podal podnět k přezkumu zákonnosti nového závazného stanoviska, který však tento orgán vyhodnotil jako neopodstatněný, neboť nebylo vydáno v rozporu se zákonem. Následně žalovaný vydal napadené rozhodnutí, kterým potvrdil povolení stavby.
12. Sporu je tedy v nyní posuzované věci o to, zda žalovaný postupoval správně (zákonně), když na žádost stavebníka přerušil řízení, akceptoval nové závazné stanovisko a následně vydal napadené rozhodnutí i přesto, že nadřízený správní orgán odmítl provést přezkum nového závazného stanoviska (jak tvrdí žalovaný), či nikoli, neboť žalobcům bylo k jejich újmě upřeno právo na jeho přezkum v rámci odvolacího řízení (jak tvrdí žalobci).
13. Podle § 64 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, správní orgán v řízení o žádosti přeruší řízení na požádání žadatele. Podle § 149 odst. 7 správního řádu směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného správního orgánu.
14. Vytýkají-li předně žalobci žalovanému, že v reakci na žádost stavebníka přerušil řízení do vydání nového závazného stanoviska, pak je třeba zdůraznit, že § 64 odst. 2 správního řádu představuje zásadně obligatorní důvod pro přerušení správního řízení, v němž správnímu orgánu není ponechán volný prostor k úvaze, zda tak učiní, či nikoli. To reflektuje princip dispozice žadatele s předmětem správního řízení, je-li zahajováno na (jeho) žádost. Pokud správní orgán navzdory žádosti žadatele řízení nepřeruší a ve věci meritorně rozhodne, zatíží řízení vadou, která může mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.4.2009, č.j. 11 Ca 365/2008-25, www.nssoud.cz). Takto striktně však nelze § 64 odst. 2 správního řádu interpretovat a aplikovat bez výjimky vždy, je-li správní orgán o přerušení řízení požádán. Mohou totiž nastat situace, v nichž by automatické vyhovění žádosti bylo zjevně nežádoucí a proti smyslu řízení o žádosti (typicky v případech žádosti obstrukční, jejímž jediným cílem by bylo oddalovat rozhodnutí ve věci samé); v takovém výjimečných případech je správní orgán povinen posoudit, zda je naplněn smysl a účel institutu přerušení řízení, kterým je vypořádat se s překážkami bránícími tomu, aby správní orgán v řízení pokračoval a vydal meritorní rozhodnutí (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.5.2017, č.j. 4 As 16/2017-45, či nález Ústavního soudu ze dne 14.4.2023, sp.zn. II. ÚS 344/23).
15. V nyní posuzované věci stavebník požádal žalovaného o přerušení odvolacího řízení za účelem získání nezbytně nutného časového prostoru k obstarání nového závazného stanoviska, tj. k získání potřebného podkladu pro to, aby mu bylo vydáno stavební povolení, jak o ně žádal ve správním řízení. Takovou žádost za zjevně účelovou, obstrukční či jinak nedůvodnou označit nelze, a proto žalovaný postupoval v principu správně, dospěl-li k závěru, že nebyly dány zvláštní důvody, pro které by žádosti žadatele nemohl vyhovět, pročez řízení přerušil (srov. obdobně rozsudek

Městského soudu v Praze ze dne 30.11.2010, č.j. 11 A 13/2010-25, www.nssoud.cz). Již z tohoto důvodu není žalobní argumentace stran tvrzené povinnosti žalovaného odvolací řízení bez jeho přerušení ukončit zrušením prvostupňového rozhodnutí a věc vrátit prvostupňovému správnímu orgánu důvodná. Nadto zdejší soud připomíná, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci zpět prvostupňovému správnímu orgánu je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2018, č.j. 6 As 286/2018-34). Samo přerušení odvolacího řízení a vyčkávání na nové závazné stanovisko tudíž bez dalšího vadou řízení před žalovaným není.

16. Pokud jde o otázku vyčkání nového závazného stanoviska a rozhodování žalovaného na jeho základě, pak žalobci v poměrech nyní posuzované věci namítají, že jim poté, co se podkladem rozhodnutí nové závazné stanovisko stalo, nebyl umožněn jeho věcný přezkum. Ve vztahu k této otázce zdejší soud vychází z toho, že odvolací správní orgán (zde žalovaný) je přímo určen k nápravě vad řízení v prvním stupni (včetně nápravy nedostatku podkladu rozhodnutí), a proto zásadně není důvodu správní rozhodnutí prvostupňové rušit v řízení odvolacím toliko na základě skutečnosti, že některé podklady (zde závazné stanovisko) byly opatřeny až v odvolacím řízení (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2018, č.j. 10 As 211/2017-47). Závazné stanovisko předložené v odvolacím řízení tedy zásadně mohlo být použito jako podklad rozhodnutí. Potud zdejší soud neshledává ve vztahu k řízení, jež předcházelo vydání napadeného (odvolacího) rozhodnutí, žádnou vadu, dovozuje však, že byl-li v průběhu odvolacího řízení opatřen další podklad, a to podklad natolik podstatný, jakým bylo (nové) závazné stanovisko, měl žalovaný povinnost umožnit účastníkům řízení se k němu vyjádřit (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.9.2019, č.j. 9 As 140/2019-22) a následně podle obsahu podaného vyjádření postupovat tak, aby práva účastníků řízení (zde žalobců) nebyla právě z toho důvodu, že šlo o podklad „nový“, nikterak krácena. Bylo-li přitom podstatou podaného vyjádření účastníků řízení (zde žalobců) kvalifikované vyjádření nesouhlasu s novým závazným stanoviskem, jež řešilo odborné otázky přesahující znalosti a specializaci odvolacího orgánu (zde šlo o nové závazné stanovisko z oblasti památkové péče), pak bylo povinností odvolacího orgánu (zde žalovaného) obstarat adekvátní odbornou reakci nadřízeného (odborně specializovaného) správního orgánu (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2018, č.j. 5 As 182/2017-68, a ze dne 14.7.2017, č.j. 4 As 49/2017-32).
17. V nyní posuzované věci žalovaný sice žalobcům poskytl možnost se k novému závaznému stanovisku vyjádřit a v reakci na jejich vyjádření požádal nadřízený (odborně specializovaný) správní orgán o jeho změnu či potvrzení podle § 149 odst. 7 správního řádu, tento nadřízený (odborně specializovaný) správní orgán se však žalobci uplatněnými námitkami odmítl zabývat s odůvodněním, že nové závazné stanovisko nebylo podkladem prvostupňového rozhodnutí, jež bylo předmětem odvolacího řízení před žalovaným.
18. Takový postup coby zákonný podle zdejšího soudu obstát nemůže. Postup podle § 149 odst. 7 správního řádu je totiž třeba použít jak na přezkum závazných stanovisek opatřených v průběhu řízení v prvním stupni (směřuje-li proti jejich obsahu odvolání), tak na přezkum závazných stanovisek opatřených až v průběhu odvolacího řízení (typicky v důsledku zrušení závazného stanoviska původního a vydání závazného stanoviska nového). Proti takovým, posléze (po podání odvolání) opatřeným, závazným stanoviskům logicky nemůže směřovat odvolání, jistě by se však přičilo korektnímu administrativnímu procesu, aby taková závazná stanoviska zůstala bez jakéhokoli (odborně specializovaného) přezkumu a aby z nich odvolací orgán jednoduše bez dalšího vycházel. V takovém případě by totiž došlo jen k formálnímu (bezúčelnému) naplnění povinnosti odvolacího orgánu umožnit účastníkům řízení se k nově předloženým podkladům (závazným stanoviskům) vyjádřit, nikoli již však k jejímu naplnění materiálnímu (účelnému); žádné námitky proti obsahu závazného stanoviska by tak nemohly být odborně vypořádány a jejich odborné vypořádání by tedy nemohlo být pak zohledněno v meritorním rozhodnutí, které je správní orgán oprávněn vydat až po skončení přezkumu závazného stanoviska na základě jeho Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

výsledku (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4.9.2019, č.j. 9 As 140/2019-22, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23.1.2024, č.j. 51 A 35/2023-32, www.nssoud.cz). A právě takto procesně nekorektně, a ve výsledku tedy nezákonně, bylo v nyní posuzované věci naloženo s novým závazným stanoviskem.

19. Nedostatek přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu přitom v nyní posuzované věci nemohl být zhojen ani podnětem žalovaného k zahájení přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu, protože zatímco přezkum závazného stanoviska v intencích § 149 odst. 7 správního řádu umožňuje přezkum jeho obsahové stránky (věcné správnosti), přezkum podle § 149 odst. 8 správního řádu umožňuje přezkum toliko stran jeho zákonnosti (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.9.2019, č.j. 9 As 140/2019-22). V nyní posuzované věci by nemožnost účinného nahrazení postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu platila bez ohledu na skutečnost, že sám nadřízený (odborně specializovaný) správní orgán věcnou nesprávnost nového závazného stanoviska explicitně dovozuje (vyjádření k žalobě ze dne 26.10.2023), a s ohledem na tuto skutečnost musí taková nemožnost účinného nahrazení platit tím spíše.
20. Napadené rozhodnutí tedy jako nezákonné neobstojí, neboť bylo vydáno na základě závazného stanoviska, proti němuž nebyla žalobcům umožněna adekvátní (rozuměno vůbec žádná) procesní obrana postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu. V tomto ohledu je žaloba důvodná. Proto zdejší soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný povinen rozhodnout o odvolání poté, co bude v reakci na vyjádření žalobců k novému závaznému stanovisku opatřenému v průběhu odvolacího řízení toto závazné stanovisko přezkoumáno (odborně specializovaným) nadřízeným správním orgánem podle § 149 odst. 7 správního řádu; tento správní orgán je tedy shora uvedeným právním názorem zdejšího soudu k takovému postupu rovněž fakticky zavázán. Prvostupňové rozhodnutí shora dovozenou nezákonností zasaženo není; jeho osud je odvislý od navazujících úvah žalovaného v odvolacím řízení.

V. Náklady řízení

21. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto mají právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto na náhradu nákladů řízení právo nemá. Z obsahu spisu vyplynulo, že žalobcům vznikly náklady na zaplacené soudní poplatky ve výši 9 000 Kč (3 x 3 000 Kč za úspěšnou žalobu, nikoli již za neúspěšný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a na právní zastoupení (tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, v podání žaloby a v účasti při jednání soudu dne 30.5.2023 při zastupování tří žalobců), tj. 3 x 7 440 Kč, společně se třemi režijními paušály za uskutečnění tří úkonů právní služby (bez ohledu na počet žalobců), tj. 3 x 300 Kč (vše podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d/, § 11 odst. 1 písm. a/, d/ a g/, § 12 odst. 4, § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), celkem tedy 9 000 Kč + 22 320 Kč + 900 Kč = 32 220 Kč. K zaplacení k rukám advokáta žalobců byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.
22. Osoby zúčastněné na řízení pak nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim náklady vznikly, a k náhradě jiných nákladů řízení nebyl shledán žádný důvod (§ 60 odst. 5 s.ř.s.).

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-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.

Brno 30. května 2024

David Raus v.r.
předseda senátu