



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **I., spol. s r. o.**, zast. obecným zmocněncem JUDr. M. D., proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební**, Praha 1, Mariánské nám. 2, **za účasti** osob zúčastněných: 1) N., a. s., zast. JUDr. Lubomírem Vojvodíkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 41, 2) M. V., zast. Ing. J. Ch., o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2005, č. j. 6 Ca 132/2004 – 73,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2005, č. j. 6 Ca 132/2004 – 73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 4. 2004, č. j. MHMP-182404/2003/OST/Pi/Hn, bylo změněno rozhodnutí odboru stavebního Úřadu městské části Praha 13 ze dne 6. 10. 2003, č. j. VYS-Rep 100-4076/03-Kř-Ros, tak, že I. z části výroku vymezující části odstraňované stavby se vypouští text „*oplocení, tj. část pletiva s betonovou podezdívkou, oddělující betonárku od ostatních ploch areálu*“, II. závazné podmínky pro odstranění stavby č. 3 a č. 4 se vypouštějí a čísla závazných podmínek pro odstranění stavby č. 5, 6, 7 se nahrazují čísly „3, 4, 5“. V ostatním se výrok napadeného rozhodnutí potvrzuje.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 7. 6. 2004 žalobu s žádostí o přiznání odkladného účinku žalobě; žádosti bylo vyhověno dne 6. dubna 2005. Rozsudkem napadeným kasační stížností vyslovil Městský soud v Praze, že se rozhodnutí žalovaného zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení, neboť shledal vady řízení, jež mají za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Soud své rozhodnutí odůvodnil, tak, že správní řízení

až do pravomocného rozhodnutí tvoří jeden celek a vady řízení nebo prvostupňového rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím. K odstranění vad v odvolacím řízení slouží institut změny rozhodnutí v odvolacím řízení, v němž odvolací orgán podle § 59 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu, a je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popř. zjištěné vady odstraní. Odvolací orgán není vázán jen důvody podaného odvolání a může rozhodnutí změnit, shledá-li k tomu důvody. Rozhodnutí o odvolání tak jako kterékoli správní rozhodnutí musí odpovídat zákonu (§ 46 správního řádu). Výrok rozhodnutí odvolacího orgánu musí obsahovat základní náležitosti správního rozhodnutí ve smyslu § 47 správního řádu. Jeho výrokem – rozhodnutím ve věci – je rozhodnutí o tom, zda se výrok rozhodnutí orgánu I. stupně potvrzuje a odvolání zamítá, či zda se tento výrok mění (a jak), event. že se prvostupňové rozhodnutí zrušuje. Jedná se o tři možnosti rozhodnutí v odvolacím řízení, které se navzájem vylučují. Pokud některé z nich odvolací orgán spojí, jde o rozhodnutí nesrozumitelné, trpící logickým rozporem. Není tedy možné v odvolacím řízení změnit prvostupňové rozhodnutí a současně rozhodnout o tom, že se prvostupňové rozhodnutí potvrzuje, jak rozhodl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Takovéto rozhodnutí odvolacího orgánu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Včas podanou kasační stížností uvádí žalovaný jako stěžovatel, že kasační stížnost podává z důvodu nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel je názoru, že výrok prvostupňového rozhodnutí byl změněn a bylo uvedeno, jak se mění, a to jednoznačně a nezpochybnitelně. Je-li výrok rozhodnutí správního orgánu z části změněn, musí být rozhodnuto i o jeho zbývající části. Jakým způsobem má být o této části rozhodnuto, správní řád neuvádí. Stěžovatel tak použil běžně užívanou formulaci používanou též nadřízeným orgánem (Ministerstvo pro místní rozvoj) zároveň potvrzovanou rozsudky Městského soudu v Praze. Stěžovatel tedy v ostatní části, která měněna nebyla, výrok prvostupňového rozhodnutí potvrdil. Správnost tohoto postupu stanoví i nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), který v § 90 odst. 5 uvádí: *Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí*. V daném případě tak stěžovatel postupoval dle smyslu správního řádu. Stěžovatel proto navrhuje, aby rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s podanou kasační stížností nelze souhlasit. Skutečnost, že stěžovatel přikládá jako důkazy ke svému tvrzení jednotlivé spisové materiály a pouze okrajově se dotýká toho, že výrok rozhodnutí správního orgánu vychází z běžně užívaných formulací anebo z potvrzovaných rozsudků Městského soudu v Praze, aniž konkrétně uvádí, v čem a za jakých okolností, je dle názoru žalobce z hlediska procesního postupu u řízení o kasační stížnosti nepřipustný. Žalobce dále dodává, že stěžovatel poukazuje na nový správní řád u řízení, které sice bylo v současné době pravomocně ukončeno, ale výkon rozhodnutí byl zahájen před účinností tohoto zákona. Vzhledem ke shora uvedenému žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud nevyhověl návrhu stěžovatele a kasační stížnost zamítnul.

Ze spisového materiálu bylo zjištěno, že změněné prvostupňové rozhodnutí Úřadu městské části Praha 13 obsahuje tento výrok: Úřad městské části Praha 13, odbor výstavby, jako stavební úřad příslušný podle § 117 odst. 1 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 55/2000 Sb., hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů, podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařizuje vlastníkovu stavbu společnosti I., spol. s r.o., N. B. 198/21, P. 5, odstranění stavby betonárky (nosná rámová

konstrukce, opláštění a zastřešení technologické části, zásobní sila, montované opěrné stěny skladového hospodářství šterkopísku a kameniva, buňka velínu, sklad příměsí betonu, oplocení t.j. část pletiva s betonovou podezdívkou, oddělující betonárku od ostatních ploch areálu, nádrž recyklačního zařízení, včetně napojení na areálové rozvody vody a elektřiny), postavené na části pozemku č. parc. 64/1, k. ú. Ř., v severozápadní části areálu firmy N., při ulici K T. v P. 5, bez stavebního povolení. Při odstraňování stavby musí být dodrženy podmínky označené jako 1) – 7).

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné /ust. § 103 odst. 1 písm. c) cit. zák./ nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné /ust. § 103 odst. 1 písm. d) cit. zák./, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlédne. Skutkovým základem pro rozhodnutí kasačního soudu se tedy mohly stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před soudem, který vydal napadené rozhodnutí. Při svém rozhodování vycházel Nejvyšší správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. K tvrzené nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. konstatuje Nejvyšší správní soud, že tato spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti shledal pochybení Městského soudu v Praze, které vedlo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. se jedná o vadu, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti a není přitom vázán důvody kasační stížnosti. Stěžovatel v dané věci uplatnil stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s ohledem na namítnutou „nedůvodnost označení rozhodnutí žalovaného jako nepřezkoumatelné“. Poznává se, že stěžovatel měl ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. uplatnit stížnostní námitku nikoli s poukazem na nezákonnost, nýbrž pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů odůvodnění. I přes tuto nepřesnost v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí i pro nesrozumitelnost soudního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud při posuzování této věci především vyšel ze skutečnosti, že v obou zmíněných správních rozhodnutích obou stupňů se jedná o rozhodnutí obsahující jeden výrok, konkrétně prvostupňové rozhodnutí s uloženými podmínkami a druhostupňové rozhodnutí s označeními částí I. a II., nepochybně užitá pro přehlednost.

Nesrozumitelným, a tudíž ve svém důsledku i nepřezkoumatelným, byl shledán rozsudek soudu prvního stupně v jeho části odůvodnění. Podle § 157 odst. 2 o. s. ř. použitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s., je soud v odůvodnění povinen uvést, čeho se žalobce domáhal a z jakých důvodů a jak se ve věci vyjádřil žalovaný, stručně a jasně vyložit, které skutečnosti má prokázány a které nikoli, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami

se při hodnocení důkazů řídil, proč neprovedl další důkazy, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce. Přitom má soud dbát o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. V těchto zákonných požadavcích krajský soud v souzené věci pochybil, neboť blíže a podrobněji neuvedl, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nemůže při své přezkumné činnosti akceptovat odůvodnění rozhodnutí spočívající v doslovných citacích právních předpisů, aniž by tyto citace byly bez dalšího rozvedeny, doplněny, vyloženy a aplikovány na konkrétní projednávaný případ. Krajský soud podrobně neuvedl, v čem je jím zrušované rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, čímž se samo jeho rozhodnutí stalo nepřezkoumatelným. Nejvyšší správní soud nemůže ponechat bez následků nepřezkoumatelný rozsudek, který sám vyslovuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu. Právní názor soudu navazující na citaci právních předpisů v rozsudku krajského soudu je podle Nejvyššího správního soudu sám o sobě nesrozumitelný. Krajskému soudu lze tedy vytknout, že porušil povinnost uvést, jak věc posoudil po právní stránce, a to právě pokud jde o požadavek přesvědčivosti.

Při bližším zkoumání totiž odůvodnění rozsudku může vést k nesprávnému závěru, že odvolací správní orgány mohou při své činnosti ve smyslu § 59 odst. 2 spr. ř. toliko napadené prvostupňové rozhodnutí jako celek potvrdit zamítnutím odvolání, nebo je jako celek zrušit, nebo je jako celek změnit, přičemž jiný postup by podle tvrzení soudu nebyl, při jeho nedostatečném výkladu správního řádu, přípustný a možný. Takový závěr by byl navíc i zcela nepřipustný a odporující judikatuře správních soudů i rozhodovací praxi správních orgánů. Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu je odvolací správní orgán oprávněn ve smyslu § 59 odst. 2 spr. ř., shledá-li pro to patřičné důvody, napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit, jinak odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Zde je třeba podotknout, že taková změna nebo i zrušení se může vztahovat vůči celému rozhodnutí (resp. všem jeho jednotlivým výrokům), nebo jen k jeho jednotlivým výrokovým částem. V takovém případě je však nezbytně nutné postupovat s ohledem na § 59 odst. 2 spr. ř. *in fine* tak, že ob stojí-li část výroku u odvolacího orgánu, ve zbylém rozsahu se odvolání zamítá a rozhodnutí se tím potvrzuje. Má-li správní rozhodnutí více výroků, je třeba řádně uvést, jak odvolací správní orgán naložil se všemi jednotlivými výroky, které zrušil či změnil, a které naopak potvrdil zamítnutím odvolání.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí sp. zn. 3 As 60/2006 je však při nedostatku výslovné právní úpravy ve správním řádu ochoten akceptovat i výrok odvolacích správních orgánů při vyslovení částečné změny výroku, že ve zbylém rozsahu je napadené a přezkoumávané rozhodnutí „*ponecháno beze změny*“ či obdobné výroky, lze-li však beze všech pochybností dovodit, jak bylo naloženo s napadeným rozhodnutím jako celkem a všemi jeho případnými jednotlivými výroky. Výslovně však tuto dosud mnohdy problematickou správní praxi řeší s účinností od 1. 1. 2006 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, podle jehož § 90 odst. 1 písm. c) odvolací správní orgán, dojde-li k závěru, že napadené rozhodnutí je vadné, buď z důvodů věcné nesprávnosti nebo i ze širšího důvodu nezákonnosti, „*napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit*“ Částečná změna rozhodnutí správního orgánu je pak výslovně řešena v § 90 odst. 5 *in fine* zákona č. 500/2004 Sb., tak, že dojde-li ke zrušení nebo změně rozhodnutí jen v jeho části, ve zbytku je povinen odvolací správní orgán napadené rozhodnutí potvrdit. Nejvyšší správní soud odkazem na novou právní úpravu jen deklaruje, že takový postup měl být aplikován i za předcházející právní úpravy dané zákonem č. 71/1967 Sb. a tato výslovná právní úprava nepředstavuje tudíž žádnou novinku vztahující se k přezkumné činnosti odvolacích správních orgánů. Obdobný postup by měl být

aplikován i v případě částečného zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kdy ve zbytku by mělo být napadené rozhodnutí potvrzeno.

Pro úplnost lze připojit případ popsany v komentovaném vydání Vopálka V., Šimůnková V., Šolín M., Správní řád, Komentář, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 181: *je-li na základě odvolání přezkoumávaného rozhodnutí, které má více výroků, týká se více věcí nebo více účastníků, musí být z rozhodnutí o dovolání vždy jasně patrné, o čem a jak je rozhodováno a v které části případně zůstává napadené rozhodnutí nedotčeno.* V opačném případě by se totiž dle tohoto komentáře jednalo o rozhodnutí o odvolání nejasné a nepřezkoumatelné.

Obdobně již judikoval Nejvyšší správní soud pod č.j. 7 A 124/2000 - 39 ze dne 28. 5. 2003 (Sb. NSS 5/2003), když vyslovil, že není možné v odvolacím řízení současně zamítnout odvolání a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku změnit (§ 59 odst. 2 spr. ř.) Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné a soud je zruší podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení bez jednání. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002 - 28 (Sb. NSS 462/2005).

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a proto tento rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc současně vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. června 2007

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu