



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci stěžovatele **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 2, za účasti **A. S.**, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2006, č. j. 2 Ca 6/2006 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2006, č. j. 2 Ca 6/2006 – 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností ze dne 16. 10. 2006 napadl Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební (dále jen „stěžovatel“), v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 9. 6. 2005, č. j. MHMP-74144/2005/OST/Kš/Zá, jakož i rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 10. 3. 2005, č. j. Vys. ob. 48 – 7233/04-SM-R, R – 267/05, a věc byla vrácena zpět k dalšímu řízení.

Citovaným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání A. S. (dále jen „účastnice řízení“) a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla účastnice řízení uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 105 odst. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, neboť jako spoluvlastník, nejméně od listopadu 2001, umožňuje jiné osobě užívat tři místnosti ve spodní části domu č. p. 166 v k. ú. M., P. H. 21, P. 5, jako kanceláře, což je v rozporu s kolaudačním

rozhodnutím, a proto jí byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

Napadeným rozsudkem městský soud zrušil obě výše uvedená rozhodnutí správních orgánů, a to pro vady řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zjistil závažné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, když během celého správního řízení nebyla účastnice řízení poučena o svých právech ve smyslu § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Dále poukázal na to, že stavební úřad porušil závažným způsobem i ustanovení § 21 odst. 2 správního řádu, neboť účastnice řízení nebyla přizvána k ústnímu jednání, resp. k výslechu svědka ze dne 7. 2. 2005 a nemohla se proto k jeho výpovědi vyjádřit, klást mu otázky a ani uplatnit návrhy na provedení důkazů; výslech svědka tedy neměl být použit jako důkaz v rozhodnutí stavebního úřadu. Navíc podle městského soudu trpí rozhodnutí stavebního úřadu nedostatkem důvodu rozhodnutí, neboť vyjma protokolu o místním šetření ze dne 14. 12. 2004 a smlouvy o nájmu nebytových prostor mezi vlastníky nemovitosti č. p. 166 kat. úz. M. a firmou T. P., spol. s.r.o., stavební úřad neuvedl žádný jiný důkaz, na základě kterého by svůj výrok o spáchání přestupku zdůvodnil. Závěrem městský soud poznamenal, že se stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 10. 3. 2005 též vůbec nevypořádal s námitkami účastnice řízení uplatněnými v průběhu řízení.

Stěžovatel označil jako důvody své kasační stížnosti skutečnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a konstatoval následující. Vytčené vady řízení se týkají řízení v prvním stupni a městský soud neuvedl žádné vady rozhodnutí o odvolání. Z tohoto důvodu je dle názoru stěžovatele rozsudek nesrozumitelný. Nicméně k vytčeným vadám poznamenal, že se zcela mívá s žalobními námitkami a že se nejedná o taková procesní pochybení, aby k nim správní soud mohl přihlédnout z úřední povinnosti (ex offio). Je proto nutno vycházet z názoru, že uvedenými skutečnostmi se účastnice řízení necítila být zkrácena na svých právech. Stěžovatel je dále přesvědčen, že nelze dovést povinnost poučit účastníka řízení o všech jeho procesních právech, jejichž uplatnění přichází v řízení do úvahy. Takto široce pojatou poučovací povinnost nelze akceptovat, neboť dovedeno ad absurdum by účastníkům řízení musel být přečten celý správní řád a zákon o přestupcích. V daném správním řízení navíc byla účastnice řízení zastoupena advokátem a ze spisového materiálu vyplývá, že se s podklady pro rozhodnutí seznámila a vyjádřila se k nim; ostatně vyjádření účastnice řízení k podkladům pro rozhodnutí cituje i městský soud v odůvodnění svého rozsudku. Pokud jde o svědeckou výpověď zmíněnou v odůvodnění napadeného rozsudku, stěžovatel souhlasí s městským soudem, že neproběhla v souladu se zákonem. Proto z této výpovědi žádným způsobem nevycházel a v odůvodnění rozhodnutí o odvolání není o tomto důkazním prostředku žádná zmínka. Touto výpovědí bylo zjištěno jen to, že předmětné prostory jsou užívány jako kanceláře, což účastnice řízení nijak nezpochybňovala a sama v průběhu řízení přiznávala a nezpochybnila ani v podané žalobě. Dle názoru stěžovatele se tedy nejedná o vadu řízení, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí. K námitkám účastnice řízení vzneseným během předmětného správního řízení stěžovatel uvádí, že na ně bylo dostatečným způsobem reagováno v rozhodnutí o odvolání a uvedená vada, i kdyby v řízení před stavebním úřadem nastala, by byla zhojena. Závěrem, s ohledem na tyto skutečnosti, stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Účastnice řízení se k předložené kasační stížnosti vyjádřila přípisem ze dne 20. 11. 2006, v němž uvedla, že kasační stížnost je nedůvodná. Připomněla znění ustanovení

§ 3 odst. 2 a 3 správního řádu s tím, že nebyla poučena o svých právech a seznámena s podklady pro rozhodnutí v dané věci a že se rozhodující správní orgány v I. i II. stupni žádným způsobem nevypořádaly s jejími námitkami a neprovedly jí navržené důkazy, a to: 1) přípis ONV Praha 5, odboru obchodu a služeb, ze dne 18. 11. 1982, ve věci uvolnění nebytových prostor v rodinném domku P. 5, P. H. 21, 2) dokumentaci skutečného provedení stavby a 3) znalecký posudek J. K. ze dne 13. 8. 1979, č. 28 – 95/79, o ceně nemovitosti rodinného domku č. p. 166 v P. 5 – M., P. H. 21, jehož podkladem bylo mimo jiné vyčlenění suterénního bytu z bytového fondu. Závěrem účastnice řízení poukázala na to, že v souladu s § 104 odst. 2 stavebního zákona vypracovala stavební dokumentaci uvedené nemovitosti, kterou v únoru 2005 předložila stavebnímu úřadu, jenž si ji ponechal a žádným způsobem o ni dosud nerozhodl. Z výše uvedených důvodů proto navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta a aby stěžovateli bylo uloženo zaplatit jí náklady řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel uvádí důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., aniž by je blíže specifikoval. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

S odkazem na citovaná ustanovení s. ř. s. jsou podle Nejvyššího správního soudu všechny námitky obsažené v kasační stížnosti podřaditelné pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V této souvislosti se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu spočívající v jeho nesrozumitelnosti z důvodu nerozlišení správních orgánů rozhodujících v I. a II. instanci, a to ve vztahu k vytýkaným vadám řízení.

Stěžovatel uvádí, že vytčené vady se týkají řízení v I. stupni a že městský soud neuvádí žádné vady rozhodnutí o odvolání, z čehož dovozuje nesrozumitelnost napadeného rozsudku. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná svoji dosavadní judikaturu k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost, z níž vyplývá následující. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry

vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). V souzené věci však žádná ze shora specifikovaných skutečností nenastala a namítané nerozlišení jednotlivých správních stolic ohledně vytýkaných vad řízení samo o sobě neznamená nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost, neboť řízení v prvním stupni a odvolací řízení spolu tvoří jeden celek (zásada jednoty správního řízení). Z obsahu napadeného rozsudku je navíc zřejmé, že městský soud mezi správním orgánem rozhodujícím v I. a II. stupni rozlišoval, přičemž předmětné vady přičetl oběma, tj. stavebnímu úřadu i stěžovateli, když uvedl, že „toto podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem v odvolacím řízení nenapravit a ani nemohl napravit odvolací správní orgán“; proto jejich rozhodnutí zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení.

Pokud jde o konkrétní vytýkané vady v předmětném správním řízení, podle názoru stěžovatele se zcela mýlí se žalobními námitkami a městský soud k nim neměl přihlížet s tím, že se jimi účastnice řízení necítila být zkrácena na svých právech. V případě této námítky Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční. Je tedy na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv; je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 s. ř. s.). Vymezením žalobních bodů je pak soud vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Jestliže však účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. takové, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 – 39, publikovaný pod č. 272/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

V daném případě městský soud považoval za závažné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem skutečnost, že během celého správního řízení nebyla účastnice řízení poučena o svých právech ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen dát účastníkům možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Dále poukázal i na porušení ustanovení § 21 odst. 2 správního řádu, neboť účastnice řízení nebyla přizvána k ústnímu jednání, resp. k výslechu svědka ze dne 7. 2. 2005 a nemohla se proto k jeho výpovědi vyjádřit, klást mu otázky a ani uplatnit návrhy na provedení důkazů. Obě uvedená ustanovení správního řádu jsou uplatněním zásady součinnosti správního orgánu s účastníky řízení, která představuje povinnost správního orgánu ve správním řízení poskytovat účastníkům řízení pomoc a poučení, aby neznalostí právních předpisů neutrpěli v řízení újmu a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit (§ 3 odst. 2 správního řádu).

Pokud jde o absenci poučení účastníka řízení ohledně jeho práv podle § 33 odst. 2 správního řádu, není sporu o tom, že na toto pochybení je třeba hledět významně kriticky. Pro jeho další procesní vyústění je však nutné posoudit konkrétní okolnosti případu včetně

toho, zda předmětné opomenutí poučení účastníka řízení skutečně mělo či mohlo mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí. Navíc v případě, že toto pochybení nebylo namítáno v žalobě tak, jako je tomu v souzené věci, je třeba ve smyslu shora uvedeného judikátu zvažovat i to, zda jde o takovou vadu, která je bez dalšího patrná ze správního spisu a která je takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že v daném případě se nejedná o takovou vadu, která měla či mohla mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí a která by bránila přezkoumání rozhodnutí v rámci žalobních bodů, když z předloženého spisového materiálu jsou patrné všechny skutečnosti rozhodné pro věcné posouzení, kterému absence poučení účastnice řízení nebránila. Účastnice řízení byla po celé řízení zastoupena advokátem a její jednotlivé procesní kroky vůči správnímu orgánu svědčí tomu, že nepostupovala jako neznalý a nepoučený účastník správního řízení, který neměl možnost vyjádření se ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, ale spíše naopak. Tento závěr dokládají zejména následující písemnosti obsažené ve správním spise: 1) podklad, námítky a připomínky pro nařízené ústní jednání před stavebním úřadem v Praze 5 – nedatováno (č. l. 12), 2) protokol o nahlížení do spisu ze dne 2. 2. 2005 (č. l. 19), 3) doplnění ze dne 11. 2. 2005 ohledně podkladů a dokumentace v rámci podnětu podaného stavebnímu úřadu ke dni 15. 12. 2004 ve věci nastolení právní jistoty o právním stavu stavby a jejího užívání ve smyslu § 104 stavebního zákona (č. l. 19), 4) sdělení ze dne 2. 3. 2003 (č. l. 24), 5) vyjádření ke sdělení z 16. 2. 2005 – č. j. Výst.Mot. 166-748/05-HR – datované dne 23. 2. 2005 a doručené stavebnímu úřadu dne 7. 3. 2005 (č. l. 25).

Lze tedy uzavřít, že s ohledem na shora uvedené městský soud neměl k porušení poučovací povinnosti přihlížet (ex offio). Nicméně poučovací povinnost nelze bagatelizovat způsobem, jakým to činí stěžovatel, když tvrdí, že by účastníkům řízení musel být přečten celý správní řád a zákon o přestupcích. Poučovací povinnost orgánů veřejné moci v řízeních, které vedou, je součástí základního práva na právní pomoc chráněného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Navíc je výrazem zásady veřejné správy jako služby formulované v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který s účinností od 1. 1. 2006 nahradil dosavadní správní řád, a je také jedním z důležitých principů dobré správy, jejichž katalog je – vedle mnoha mezinárodních dokumentů vytvořených zejména na půdě Rady Evropy – uceleně formulován v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, www.ochrance.cz. Poučovací povinnosti je proto třeba věnovat náležitou pozornost, přičemž každý správní orgán musí v souvislosti s každým svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Pokud jde o městským soudem konstatované porušení § 21 odst. 2 správního řádu v důsledku nevyrozumění účastnice řízení o výslechu svědka, jedná se bezpochyby o vážné procesní pochybení a nerespektování základního práva každého účastníka řízení na projednání věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. II. ÚS 32/99, publikovaný pod č. 100 Sb. n. u. ÚS, svazek 18, str. 379). Nicméně s ohledem na již výše zmíněnou zásadu jednoty správního řízení (§ 59 odst. 1 až 3 správního řádu) nebylo na místě, aby městský soud z tohoto důvodu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení. Odvolací řízení tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek a z předloženého správního spisu i z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, jakožto odvolacího orgánu, je zřejmé, že z výpovědi svědka, získané shora uvedeným způsobem, vůbec nevycházel a ani vycházet nemusel. Danou

výpovědí bylo totiž pouze ověřeno, že předmětná část nemovitosti účastnice řízení je užívána jako kanceláře, což ani sama účastnice řízení nezpochybňovala a sama v průběhu řízení přiznávala, neboť podstatou dané věci je skutečnost zcela jiná (viz níže).

Poslední námitce týkající se závěru městského soudu ohledně toho, že rozhodnutí stavebního úřadu trpí nedostatkem důvodu rozhodnutí a nedostatečně reaguje na tvrzení účastnice řízení uplatněné v průběhu řízení, je možné podle zdejšího soudu přisvědčit, avšak opět v důsledku zásady jednoty správního řízení je třeba konstatovat, že dané nedostatky byly plně kompenzovány a zhojeny v odvolacím řízení. Stěžovatel se totiž ve svém rozhodnutí o odvolání vyjádřil ke všem předloženým námitkám a prezentoval svůj právní názor na celou záležitost, jejíž podstatou je to, jaký je aktuální charakter předmětných prostor – suterénního bytu využívaného jako kanceláře; daný byt je totiž součástí nemovitosti, která sice byla v roce 1933 kolaudována jako rodinný dům, avšak v mezidobí došlo k jeho vyjmutí z bytového fondu a byt je dlouhodobě užíván jako nebytový prostor (dříve prodejna masa, nyní kanceláře společnosti T. P., spol. s r.o.). Tyto skutečnosti plynoucí ze správního spisu přitom nebyly zpochybněny, stěžovatel s nimi v odvolacím řízení pracoval a okolnost, že je po právní stránce posoudil jako irelevantní, je jádrem celého případu.

Bylo, resp. bude tedy na městském soudu, aby v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele na základě všech zjištěných skutečností rozhodl, zda a případně jaký vliv měly tyto skutečnosti na změnu v účelu užití předmětných prostor a zda byl přestupek podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona skutečně spáchán či nikoli, přičemž od tohoto závěru by se měl odvíjet také další postup ohledně stavební dokumentace, kterou účastnice řízení předložila stavebnímu úřadu s poukazem na § 104 odst. 2 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. června 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu