



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) Ing. L. K. a b) Ing. M. K.**, oba zast. JUDr. Petrem Voříškem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Přístavní 321/14, Praha 7, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. S-MHMP 554624/2010/OST/Pt, ve věci předčasného užívání stavby, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2011, č. j. 11 A 7/2011 - 58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2011, č. j. 11 A 7/2011 - 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností napadají v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. S-MHMP 554624/2010/OST/Pt. Uvedeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 15, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 10. 5. 2010, č. j. 50015/2009/OV/JKo, 02008/2010/OV/JKo, 15439/2010/OV/JKo, jímž stavební úřad dle ustanovení § 123 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), zamítl žádost stěžovatelů o povolení k předčasnému užívání stavby.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Stěžovatelé podali dne 19. 10. 2009 ke stavebnímu úřadu žádost o pokračování v kolaudačním řízení a vydání kolaudačního rozhodnutí. Pro případ, že by stavební úřad nevyhověl této žádosti, požádali také o vydání souhlasu s předčasným užíváním^{1/2} stavby rodinného domu, nepodsklepeného s vestavěnou garáží o jedné bytové jednotce, který je dvoupodlažní (obytné podkroví), žumpy, veřejné části vodovodní přípojky, včetně domovních částí přípojek vody, plynu, elektro a splaškové kanalizace do žumpy, včetně připojení vjezdem na přílehlou komunikaci (dále jen „stavba“) na pozemku č. parc. 462/9 k. ú. Dubeč, při ul. Stinkovská (pozemek č. parc. 462/4 k. ú. Dubeč), Praha 10, Dubeč, před jejím úplným dokončením. Stavební úřad vydal dne 10. 5. 2010 rozhodnutí, jímž shledal, že důvod, pro nějž bylo kolaudační řízení přerušeno, doposud neodpadl. Rozhodoval proto o žádosti o povolení k předčasnému užívání stavby. Tuto žádost stavební úřad zamítl s odkazem na ustanovení § 123 odst. 1 stavebního zákona s tím, že stavba je již dokončena a zákon pro vydání povolení k předčasnému užívání stavby vyžaduje, aby se jednalo o stavbu před jejím úplným dokončením. Dále v odůvodnění stavební úřad uvedl, že vzhledem k chybějícímu kolaudačnímu rozhodnutí nebo rozhodnutí o předčasném užívání stavby komunikace, která je zapotřebí k užívání stavby rodinného domu, není prokázáno, že tato nebude ohrožovat bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí.

Stěžovatelé podali proti tomuto rozhodnutí včas odvolání, v němž namítali nedostatečné zdůvodnění toho, jakým způsobem by mohla být ohrožena bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí, neboť přístupová komunikace se běžně užívá. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím odkázal na neexistenci kolaudace přístupové komunikace, avšak stěžovatelé nejsou účastníky kolaudačního řízení o přístupové komunikaci a nemohou toto řízení nijak ovlivnit. Stěžovatelé dále namítali porušení základních zásad správního řízení s odkazem na dům č. p. 650 v k. ú. Dubeč nacházející se ve stejné lokalitě, který byl zkolaudován za splnění mírnějších podmínek, než které museli splnit stěžovatelé. Rozhodnutím ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. S-MHMP 554624/2010/OST/Pt, žalovaný rozhodl, že podané odvolání zamítá a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrzuje.

III. Řízení před městským soudem

Proti rozhodnutí žalovaného podali stěžovatelé dne 12. 1. 2011 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítali nedostatečné posouzení skutkového stavu, nesprávné právní hodnocení věci a nedostatečné vypořádání se s odvoláním stěžovatelů žalovaným správním orgánem. Stěžovatelé také shledali rozhodnutí žalovaného nepřehledným, zmatečným a nepřezkoumatelným, neboť se zde nacházejí pouze odkazy na právní úpravu a chybí konkrétní úvahy, na jejichž základě dospěl žalovaný ke svým závěrům. Již z toho důvodu stěžovatelé požadovali zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobou byl napaden především vliv nezkolaudované přístupové komunikace na možnost udělení povolení k předčasnému užívání stavby a dále pojetí dokončenosti stavby tak, jak ji zhodnotil stavební úřad. Žalobou bylo dále namítáno porušení zásady legitimního očekávání, protože jiná stavba - dům č. p. 650 v k. ú. Dubeč - byla při splnění méně náročných podmínek (přístup zajišťuje polní cesta) zkolaudována, zatímco ke stavbě stěžovatelů při splnění náročnějších kritérií nebylo

pokračování

vydáno ani povolení k předčasnému užívání stavby. Přístup ke stavbě stěžovatelů přitom zajišťuje nadstandardní zpevněná komunikace.

Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Z odůvodnění rozsudku městského soudu plyne, že žádosti stěžovatelů o povolení k předčasnému užívání stavby nemohlo být správními orgány vyhověno už jen kvůli tomu, že stavba nespĺňuje požadavky dle § 123 odst. 1 stavebního zákona. Nejedná se totiž o stavbu nedokončenou. K žalobcem uplatněným námitkám měl městský soud za to, že správní orgány se již nemusely zabývat posuzováním ostatních okolností. Jako důvodnou neshledal soud ani námitku stěžovatelů týkající se legitimního očekávání v souvislosti se situací domu č. p. 650 v k. ú. Dubeč. Přístup k tomuto domu zajišťuje polní cesta a přístupová komunikace tedy není v tomto případě (na rozdíl od stěžovatelů) jediná. Situace ohledně tohoto domu je tedy poněkud odlišná a k porušení principu legitimního očekávání nedošlo.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Rozsudek městského soudu napadli stěžovatelé včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelé namítají, že městský soud nesprávně právně vyložil pojem nedokončená stavba. Pojem stavba před jejím dokončením je třeba dle stěžovatelů vykládat extenzivně a zahrnout stavby nejen rozestavěné, ale i stavby fakticky dokončené, jejichž kolaudaci by nebylo možné provést z jiných důvodů než pro nedokončení příslušných stavebních prací. Za nedokončenou stavbu, jejíž předčasné užívání může být ze strany stavebního úřadu povoleno, je tak třeba považovat rovněž stavbu fakticky dokončenou, o možnosti jejíhož užívání nebylo ze strany stavebního úřadu rozhodnuto z důvodu nedokončenosti či absence autorizace užívání stavby jiného stavebníka, na níž je příslušná stavba do určité míry závislá. Jiným postupem by došlo ke zvýhodňování stavebníků, kteří ještě stavbu nedokončili, oproti těm, kteří již veškeré práce na své stavbě provedli, ale z důvodů na nich nezávislých nemohou dosáhnout provedení kolaudace. Takový výklad nelze v daném případě připustit, neboť by odporoval základním zásadám výkonu veřejné správy a znamenal by vybočení ze zákonných mezí základních práv a svobod garantovaných ústavním pořádkem České republiky. S touto argumentací se pak dle názoru stěžovatelů městský soud nevyřadil.

Kasační stížností je také napadán závěr městského soudu ohledně porušení principu legitimního očekávání. Městský soud zřejmě nesprávně pochopil námitky stěžovatelů, protože podstata jejich námitky spočívala v tom, že stavba č. p. 650 byla zkolaudována, ačkoliv polní cesta je její jedinou přístupovou cestou a nikoliv další společně s nezkolaudovanou přístupovou komunikací, která je od této stavby odříznuta. Dle stěžovatelů byl tak porušen princip zakotvený v ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“). K sousední stavbě s č. p. 650 v k. ú. obce Dubeč vede pouze polní cesta a tato byla zkolaudována. Proto, pokud ke stavbě stěžovatelů vede nadstandardní zpevněná komunikace, musí i tato splňovat potřebné parametry. Nejde sice o stejný druh rozhodnutí, ale stěžovatelé jsou toho názoru, že bylo-li stavebním úřadem vydáno při splnění méně náročných podmínek kolaudační rozhodnutí, pak lze legitimně předpokládat vydání povolení k předběžnému užívání stavby při splnění náročnějších kritérií.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 17. 1. 2012. V tomto vyjádření uvedl, že stěžovatelé zaměňují pojmy „užívání (kolaudace) stavby“ a „předčasné užívání stavby“.

V daném případě se jedná o povolení předčasného užívání stavby. Žalovaný opět zdůrazňuje, že v projednávané věci se jedná o stavbu dokončenou již v roce 2003 a tvrzení ohledně využívání a vyhovujícího stavu přístupové komunikace jsou irelevantní, neboť se právě vede řízení o odstranění této stavby. Nelze dále srovnávat kolaudaci stavby č. p. 650 v k. ú. Dubeč s povolením k předčasnému užívání stavby, neboť zákonné podmínky pro oba způsoby užívání staveb jsou odlišné, a nejedná se tak o totožné případy. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhl žalovaný, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost 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.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám tedy Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Námitku nepřezkoumatelnost vznesl i sám stěžovatel, a proto se zdejší soud zabýval nejprve touto námitkou. Nelze se totiž zabývat meritorním posouzením věci, pokud napadený rozsudek po formální stránce neobstojí, tj. pokud se soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami nebo se s nimi nevypořádal dostatečně. Nejvyšší správní soud posoudil rozsudek městského soudu z hlediska všech zákonných kritérií, přičemž dospěl k závěru, že tento je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Obligatorní náležitostí každého rozsudku soudu je dle § 54 odst. 2 s. ř. s. také jeho patřičné odůvodnění. K povinnosti soudů náležitě odůvodňovat svá rozhodnutí se několikrát vyjádřil i Ústavní soud. Dle jeho dlouhodobé judikatury princip řádného a spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip právního státu dle čl. 1 Ústavy ČR v sobě zakotvují i povinnost soudů svá rozhodnutí náležitě odůvodnit. Patřičné odůvodnění v souladu s výše uvedenými principy poskytuje záruky, že nebylo rozhodováno v důsledku libovůle soudu. Nedostatečně zdůvodněné rozhodnutí je nutno považovat za nepřezkoumatelné a již svou povahou porušující právo účastníků řízení na řádný a spravedlivý proces. Z odůvodnění přitom musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami vyplývajícími z hodnocení důkazů na jedné straně a právními úvahami, hodnoceními a závěry na straně druhé (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94).

K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí a jejich náležitému odůvodnění Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze včasně uplatněných žalobních námitek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze

pokračování

dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 - 60, ze dne 17. 1. 2008 č. j. 5 As 29/2007 - 64, ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 Ads 21/2007 - 77, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Ve světle výše uvedeného konfrontoval Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného rozsudku s žalobními námitkami a shledal, že městský soud neposuzoval důvodnost námitky vztahující se ke stěžovateli tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a nedostatečnému vypořádání se s argumentací stěžovatelů. Tato námitka byla vznesena v bodě III. žaloby, kde stěžovatelé mimo jiné uvedli, že se žalovaný správní orgán vůbec nevypořádal s námitkou žalobců týkající se jejich legitimního očekávání a že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není patrné, jakými konkrétními úvahami se žalovaný řídil, neboť se omezil pouze na citaci příslušných právních předpisů a následné konstatování svých závěrů. Těmito námitkami se městský soud vůbec nezabýval a ani neodůvodnil, z jakého důvodu tak neučinil.

K námitce týkající se výkladu pojmu „nedokončená stavba“ se městský soud omezil pouze na konstatování: *„Za této situace nebylo možno žádosti vyhovět už jen z toho důvodu, že stavba žalobců nesplňuje předpoklady, formulované ustanovením § 123 stavebního zákona, neboť není stavbou nedokončenou.“* S ohledem na výše uvedené požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí nelze považovat takový závěr městského soudu za přezkoumatelný. Stěžovatelé v žalobě podrobně a zcela konkrétně vyjádřili nesouhlas se závěrem žalovaného, dle něhož nelze jejich stavbu považovat za nedokončenou. Dle názoru stěžovatelů nelze nedokončenost stavby posuzovat pouze ve smyslu její faktické rozestavěnosti. Za nedokončenou stavbu by tak měla být považována i stavba, jejímuž řádnému užívání brání okolnosti, které stavebníci nemohou ovlivnit (např. nezkolaudovaná přístupová komunikace jiného stavebníka). S touto argumentací stěžovatelů se však soud vůbec nevypořádal, neodůvodnil, proč považoval jejich námitku za nedůvodnou, ani jiným způsobem se k ní nevyjádřil. Soud byl povinen se zabývat pojmem stavby *před jejím úplným dokončením*, tedy její nedokončeností, a zdůvodnit, na základě jakých skutečností a právních hledisek považuje stavbu stěžovatelů za stavbu dokončenou, nikoliv pouze bez dalšího odůvodnění konstatovat, že se jedná o nedokončenou stavbu. S uvedeným se měl městský soud vypořádat o to důsledněji, existuje-li v žalobě vyslovená argumentace stěžovatelů, která interpretuje nedokončenost stavby, zcela jinak než žalovaný správní orgán.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že z odůvodnění rozsudku musí být zřetelně seznatelný myšlenkový proces soudu, jímž dospěl k uvedeným závěrům, což však městský soud v právě posuzovaném případě neučinil. Soud pouze konstatoval, že se v daném případě nejedná o stavbu nedokončenou. Na základě toho pak soud dovedl, že správní orgány nebyly povinny posuzovat ostatní náležitosti případu, např. možnost ohrožení bezpečnosti zdraví a osob nebo zvířat nebo životního prostředí užíváním stavby, či dostatečné zabezpečení přístupu a parkování vozů požární techniky a zdravotní služby.

Dle zdejšího soudu tak městský soud zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatečném odůvodnění rozsudku, neboť se nevypořádal s řádně a včas vznesenými námitkami stěžovatelů, případně se s nimi nevypořádal dostatečným způsobem.

Za nedostatečně odůvodněný považuje zdejší soud i závěr městského soudu týkající se žalobní námitky porušení zásady tzv. legitimního očekávání. Stěžovatelé zde namítali, že dům č. p. 650 v k. ú. Dubeč byl řádně zkolaudován, ačkoli k němu vede pouze polní cesta. Domnívali se tedy, že vede-li k jejich stavbě nadstandardní zpevněná komunikace, existuje zde legitimní očekávání, že mohou dosáhnout vydání alespoň povolení k předběžnému užívání stavby. Městský soud v odůvodnění uvedl, že po seznámení se se spisovým materiálem dospěl k názoru, že situace

ohledně domu č. p. 650 je odlišná, neboť polní cesta zajišťující zpřístupnění stavby v tomto případě (na rozdíl od situace stěžovatelů) není jedinou přístupovou komunikací. Z odůvodnění však dále není zřejmé, jakou další přístupovou komunikaci měl městský soud konkrétně na mysli. Stěžovatelé dle obsahu žaloby považovali polní cestu vedoucí k domu č. p. 650 za jedinou přístupovou komunikaci, a pokud městský soud dospěl ohledně této otázky k jinému skutkovému závěru, byl povinen srozumitelně uvést, z jakých údajů čerpal, a zejména popsat, o jakou přístupovou komunikaci k domu č. p. 651 se jedná.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud uzavírá, že každé rozhodnutí soudu musí splňovat veškeré obligatorní náležitosti stanovené právním řádem, ke kterým požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí bezpochyby náleží. Pouze na základě důsledného odůvodnění výroku rozsudku lze postup soudu podrobit přezkumu. Vyčerpávající a srozumitelné odůvodnění rozhodnutí představuje jediný prostředek poskytující kasačnímu soudu dostatečný obraz o myšlenkovém procesu soudu. Nejvyšší správní soud dospěl v projednávané věci na základě výše uvedených skutečností k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť městský soud se v rozporu se zákonnými požadavky a konstantní judikaturou správních soudů nevypořádal s některými žalobními námitkami stěžovatelů a další své závěry nedostatečně odůvodnil. Proto Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 11 A 7/2011 - 58, podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je městský soud povinen se vypořádat se všemi řádně a včas vznesenými žalobními námitkami v rozsahu vymezeném žalobci a své závěry o těchto námitkách náležitě odůvodnit.

Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí městský soud též o nákladech řízení.

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

V Brně dne 28. února 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu