



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **E SIDE PROPERTY LIMITED, organizační složka v České republice**, se sídlem U Slavie 1540/2a, Praha 10, zastoupeného Mgr. Václavem Slavičkem, advokátem se sídlem Ctiborova 3091, Kladno, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2011, čj. S-MHMP 953771/2010/OST/Pt, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2015, čj. 8 A 144/2011 - 94,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Slavička, advokáta se sídlem Ctiborova 3091, Kladno, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 10. 2010, čj. P10-081434/2010 (dále „rozhodnutí o správním deliktu“), Úřad městské části Praha 10, odbor stavební (dále „stavební úřad“) uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 180 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění do 31. 12. 2012 (dále „stavební zákon“), kterého se žalobce jako vlastník stavby dopustil tím, že neodstranil závadu zjištěnou při kontrolní prohlídce stavby ve lhůtě stanovené ve výzvě stavebního úřadu ze dne 19. 7. 2010, a za spáchání tohoto deliktu uložil žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

[2] Rozhodnutím ze dne 20. 4. 2011, čj. S-MHMP 953771/2010/OST/Pt (dále „napadené rozhodnutí“), Magistrát hlavního města Prahy (dále „žalovaný“) zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o správním deliktu a toto rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud zrušil napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, čj. 8 A 144/2011 – 49. Tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 126/2014 – 36 (všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na <http://www.nssoud.cz>). Uzavřel, že městský soud vyšel z nesprávných právních závěrů o právním podkladu správního deliktu a jeho skutkové závěry a závěr o procesním pochybení žalovaného byly nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[4] V navazujícím řízení měl městský soud podle Nejvyššího správního soudu odpovědět zejména na otázku, zda výzva ze dne 19. 7. 2010 ke zjednání nápravy byla po obsahové stránce dostatečně určitá tak, aby ji mohl žalobce vykonat. Dále se měl městský soud zabývat naplněním a prokázáním vytýkaných porušení kolaudačního rozhodnutí při koncertu zpěvačky Pink dne 20. 7. 2010 a zhodnotit, zda procesní pochybení stavebního úřadu, který žalobci neumožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, zejména pak měl zhodnotit, zda správní orgán vyšel z důkazů, se kterými se žalobce mohl seznámit, vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění.

[5] Městský soud následně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 2. 6. 2015, čj. 8 A 144/2011 – 94, kterým opětovně zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uzavřel, že žalovaný vypořádal žalobcovy odvolací námitky v souladu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 126/2014 – 36. Městský soud však přisvědčil žalobci, že stavební úřad porušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobci neumožnil seznámit se s podklady rozhodnutí, vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění. Tato vada měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[6] Žalobce konkrétně namítl, že podkladem rozhodnutí o správním deliktu i napadeného rozhodnutí byla stanoviska Hygienické stanice hlavního města Prahy (dále „hygienická stanice“) z října a května 2009, se kterými nebyl seznámen dříve, než při vydání napadeného rozhodnutí, a nemohl se s nimi tedy dříve seznámit ani se k nim vyjádřit. Městský soud žalobci přisvědčil, protože ze správního spisu nebylo zřejmé, zda byla předmětná stanoviska jeho součástí již dne 16. 9. 2010, kdy proběhlo ústní jednání před stavebním úřadem. Správní spis totiž v rozporu s § 17 správního řádu neobsahoval údaje o datu, kdy se konkrétní listiny uvedené v soupisu staly jeho součástí. Tato okolnost jde k tíži žalovaného, který je odpovědný za řádné vedení správního spisu.

III.

[7] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že stanoviska hygienické stanice, které údajně chyběla ve spise, byla podkladovými rozhodnutími pro kolaudační rozhodnutí ze dne 5. 5. 2009. Žalobce tudíž musel být s jejich obsahem nutně obeznámen již v kolaudačním řízení. Stavební úřad je zmiňoval pouze pro objasnění podmínek uvedených v kolaudačním rozhodnutí. Tato stanoviska nebyla podstatná pro zjištění skutkového stavu; relevantním podkladem pro závěr o spáchání správního deliktu bylo kolaudační rozhodnutí, jehož podmínky žalobce nesplnil. Stěžovatel také podotkl, že stavební úřad zmínil stanovisko hygienické stanice ze dne 7. 10. 2009 pouze v rozhodnutí o správním deliktu a není tudíž zřejmé, proč žalobce nenamítl jeho absenci ve spise již v odvolání.

[8] Z odůvodnění rozsudku městského soudu dále není podle stěžovatele zřejmé, proč by měla údajná absence zmíněných stanovisek ve správním spise mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; rozsudek je tudíž nedostatečně odůvodněný a je v rozporu s požadavky Nejvyššího správního soudu vyjádřenými v rozsudku čj. 8 As 126/2014 – 36.

IV.

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Zdůraznil, že pro řádnou aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu je zejména podstatné nejen to, zda byl účastník řízení seznámen s obsahem všech podkladů rozhodnutí, ale také, zda byl před vydáním rozhodnutí obeznámen s tím, že tyto dokumenty tvoří obsah spisu, a tedy i potenciální podklad rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 8 As 40/2010 – 59). Stěžovatel nevedl řádně správní spis, takže z něj nebylo zřejmé, kdy se předmětná stanoviska stala jeho součástí, a ani nevyzval žalobce k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Je přitom nepochybné, že předmětná stanoviska byla podkladem rozhodnutí. I tato okolnost implikuje závěr, že spis nebyl před vydáním rozhodnutí o správním deliktu kompletní. Tato procesní pochybení měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[10] Žalobce dále podotkl, že podle stanoviska veřejného ochránce práv ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 4953/2010/VOP/TM, vzniká ojedinělým pořádáním hudebních produkcí ve stavbě k tomu výslovně neurčené kolaudačním rozhodnutím pouze zanedbatelné riziko ohrožení veřejného zájmu. Žalobce tedy nenaplnil vytykaným jednáním materiální stránku správního deliktu, neboť toto jednání nebylo společensky škodlivé.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů a neshledal ji důvodnou. Podle ustálené judikatury jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména rozhodnutí, u nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jak se vypořádal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52). Dílčí nedostatky odůvodnění, které nebrání soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí, nemohou být příčinou zrušení tohoto rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[14] Rozsudek městského soudu netrpí takovými vadami. Z jeho odůvodnění je zřejmé, proč městský soud považoval porušení § 36 odst. 3 správního řádu za takovou vadu, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Městský soud spatřoval nezákonnost zejména v tom, že mezi podklady rozhodnutí patřila i stanoviska hygienické stanice, u nichž stěžovatel nebyl schopen prokázat pro nedostatečné vedení správního spisu, zda tato stanoviska byla součástí spisu v den konání ústního jednání před stavebním úřadem, a zda se tedy žalobce mohl s nimi během tohoto jednání seznámit a vyjádřit se k nim. Městský soud považoval zmíněná stanoviska za podklady rozhodnutí, neboť je správní orgány zmiňovaly v odůvodnění svých rozhodnutí. S tímto závěrem městského soudu ostatně stěžovatel vedl klíčovou stížnostní polemiku.

[15] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že spisový soupis obsahuje pouze údaje potřebné k identifikaci listin obsažených ve správním spise, nikoli však údaje o tom, kdy se tyto listiny staly součástí spisu. Podle § 17 odst. 1 poslední věty správního řádu přitom musí soupis obsahovat i údaje o datu, kdy byla konkrétní písemnost či jiná spisová součást do spisu vložena. Dané pravidlo vychází ze zásady řádného vedení spisu, která má svůj základ již v římskoprávní zásadě *quod non est in actis, non est in mundo* (co není ve spisech, není na světě; v podrobnostech

srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, čj. 6 As 81/2013 – 56). Jedná se o klíčový požadavek správního řádu, jehož nedodržení může mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí, protože bez těchto údajů není správní orgán schopen prokázat, jaký byl obsah správního spisu ke konkrétnímu datu. Za vedení správního spisu odpovídá správní orgán; lze proto přitakat městskému soudu, že nedůslednosti v tomto směru nelze přičítat k tíži účastníků řízení.

[16] Stěžovatel zejména namítal, že pochybení stavebního úřadu, který žalobci neumožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Zmiňovaná stanoviska hygienické stanice nepatřila podle stěžovatele mezi stěžejní podklady rozhodnutí, neboť se jednalo pouze o podkladová stanoviska kolaudačního rozhodnutí, jehož obsah byl určující pro závěry správních orgánů. Z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí tedy není rozhodné, zda byla tato stanoviska součástí správního spisu při ústním jednání dne 16. 9. 2009 a zda s nimi byl žalobce seznámen a dostal možnost se k nim vyjádřit.

[17] Žalobci bylo kladeno za vinu, že navzdory předchozí výzvě stavebního úřadu užíval dne 20. 7. 2010 stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, neboť v ní pořádal hudební produkci zvyšující hlukovou zátěž obyvatel v lokalitě (koncert zpěvačky Pink), a neodstranil tak závadu zjištěnou při kontrolní prohlídce stavby ve lhůtě stanovené stavebním úřadem ve výzvě ze dne 19. 7. 2010, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 180 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012.

[18] Stavební úřad dospěl k závěru o žalobcově vině na základě kolaudačního rozhodnutí vydaného stavebním úřadem dne 5. 5. 2009, čj. P10-035594/2009 (dále „kolaudační rozhodnutí“), podle kterého sestává kolaudovaná stavba s názvem „*Fotbalový stadion Slavie, k. ú. Vršovice, Praha 10*“ mimo jiné z „*vlastního stadionu s doprovodnými funkcemi nezbytnými pro pořádání sportovních akcí určených pro sport a doprovodné akce spojené s pořádáním těchto sportovních událostí s vyloučením hudebních a jiných produkcí, jimiž může docházet ke zvýšení hlukové zátěže obyvatel v lokalitě, s maximální kapacitou 19 370 diváků, s denním provozem od 6:00 do 22:00 hodin.*“ Poukázal dále na výzvu k účasti na kontrolní prohlídce stavby ze dne 7. 7. 2010, protokol o kontrolní prohlídce stavby ze dne 19. 7. 2010, kdy se na stadionu započalo s instalací koncertního pódia, výzvu ke zjednání nápravy doručenou žalobci dne 19. 7. 2010 a spočívající v užívání stavby fotbalového stadionu k účelu uvedenému v kolaudačním rozhodnutí v den doručení této výzvy a po celou dobu platnosti kolaudačního rozhodnutí, a protokol o kontrolní prohlídce ze dne 20. 7. 2010, vyhotovený v průběhu koncertu; podle protokolu ze dne 20. 7. 2010 diváci obsadili místa na hrací ploše i k sezení v hledišti, čímž žalobce jako vlastník stavby umožnil užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Tím žalobce dle stavebního úřadu nesplnil výzvu ke zjednání nápravy ze dne 19. 7. 2010.

[19] Stavební úřad označil žalobcovu jednání za společensky škodlivé, neboť nevhodné užívání stavby ovlivňuje okolí, přičemž poukázal na stanovisko MUDr. I. Ch., vedoucí oddělení komunální hygieny Hygienické stanice hlavního města Prahy, ze dne 7. 10. 2009, čj. V.HK/2778/44863/09, k žádosti žalobce ze dne 1. 10. 2009 o prodloužení provozní doby stadionu do 23 hodin, podle kterého „*je stavba z hlediska ochrany veřejného zdraví vyhovující při provozu do 22 hod.*“, a dále na bližší nespécifikované stanovisko hygienické stanice vydané v kolaudačním řízení.

[20] Žalobou napadeným rozhodnutím stěžovatel potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž stanovisko MUDr. Ch. ze dne 7. 10. 2009 ponechal stranou a poukázal naopak na stanovisko hygienické stanice ze dne 4. 5. 2009, čj. V.HK/1187/42108/09, podle kterého

žalobce předložil hygienické stanici „*Závazné prohlášení stavebníka o stanovení funkce a kapacity stavby*“ ze dne 27. 4. 2009, podle něhož „*stadion bude sloužit výhradně sportu a doprovodným akcím spojeným s pořádáním sportovních událostí. Stadion nebude pronajímán ke konání hudebních a jiných produkcí, jimiž může docházet ke zvýšení hlukové zátěže obyvatel v lokalitě. Sportovní a doprovodné akce se budou konat pouze v denní době 6:00 – 22:00 hod., maximální kapacita stadionu je 20 800 sedících diváků (část určená pro trvalé užívání 19 370, část navržená ke zkušebnímu provozu 1 430 sedících diváků).*“ Hygienická stanice dále uvedla, že „*toto prohlášení koresponduje s funkčním využitím stavby navrženým ve stavebním řízení a plní podmínku stanovenou stavebním odborem.*“

[21] Stěžovateli lze přisvědčit, že popis stavby, jejíž užívání bylo povoleno shora citovaným kolaudačním rozhodnutím ze dne 5. 5. 2009, obsahově koresponduje se shora citovaným stanoviskem hygienické stanice ze dne 4. 5. 2009. K posouzení, zda stěžovatelovo jednání naplnilo znaky shora uvedeného správního deliktu, proto nebyl obsah stanoviska hygienické stanice ze dne 4. 5. 2009 nezbytný. Stavební úřad však poukazoval zejména na jiné stanovisko MUDr. Ch. ze dne 7. 10. 2009, na jehož základě dospěl k závěru o společenské škodlivosti žalobcova jednání, a tedy o naplnění materiální stránky správního deliktu. Uvedené stanovisko totiž objasňovalo (nad rámec kolaudačního rozhodnutí), že využívání fotbalového stadionu jinak než podle kolaudačního rozhodnutí je nežádoucí z hlediska ochrany veřejného zdraví. Jednalo se tedy o samostatný podklad rozhodnutí, se kterým měl být žalobce seznámen.

[22] Správní spis neobsahuje stanovisko MUDr. Ch. ze dne 7. 10. 2009; předmětné stanovisko není uvedeno ani ve spisovém přehledu. Správní spis obsahuje převážně stanoviska hygienické stanice z doby před vydáním kolaudačního rozhodnutí; jedinou výjimku představuje stručné sdělení hygienické stanice ze dne 20. 8. 2009, že při koncertu skupiny DEPECHE MODE konaném na stadionu dne 25. 6. 2009 došlo k překročení hygienických limitů hluku. Nejvyšší správní soud poznamenává, že tato okolnost má rovněž za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť stavební úřad shledal žalobcovo jednání společensky škodlivým na základě listiny, která nebyla součástí správního spisu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003 – 51, č. 638/2005 Sb. NSS).

[23] Žalobce sice v odvolání výslovně nenamítl, že ve správním spise chybí stanovisko MUDr. Ch. ze dne 7. 10. 2009, zdůraznil však, že mu stavební úřad zcela upřel právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel tuto námitku zamítl s tím, že žalobce měl možnost se k podkladům rozhodnutí vyjádřit, neboť do protokolu uvedl, že se nedopustil žádného protiprávního jednání. Stěžovatel tak zaměnil právo účastníka řízení vyjádřit své stanovisko k věci podle § 36 odst. 2 správního řádu, jehož porušení žalobce nenamítl, a právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.

[24] Protokol o ústním jednání ze dne 16. 9. 2010, který je součástí správního spisu, obsahuje pouze výzvu podle § 36 odst. 2 správního řádu, aby účastník využil svého práva vyjádřit své stanovisko k věci; není z něj zřejmé, zda a jaké listiny byly žalobci předloženy k nahlédnutí. Z protokolu ani z navazujících písemností nevyplývá, že by stavební úřad umožnil žalobci vyjádřit se během ústního jednání k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.

[25] Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“

[26] Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází stabilně z předpokladu, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí patří mezi stěžejní procesní práva účastníka správního řízení, neboť se jedná o součást práva na soudní a jinou právní ochranu podle hlavy páté Listiny

základních práv a svobod; na ústavní rovině je garantováno článkem 38 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý právo „*vyjádřit se ke všem prováděným důkazům*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011 – 101). Správní orgán není povinen umožnit účastníkovi řízení výkon tohoto práva pouze v případě, stanoví-li tak zákon. Odvolací správní orgán například nemusí v odvolacím řízení postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu, pokud v odvolacím řízení neshromáždí žádné nové podklady [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Judikatura též dovodila obdobnou aplikaci tohoto pravidla pro případy doplnění odvolacího spisu o další písemnosti, které se nestanou podkladem odvolacího rozhodnutí (například dokumenty předložené jinými účastníky řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, čj. 3 As 87/2013 – 31). Rovněž není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán stanoví účastníkům řízení lhůtu, v níž se mohou účastníci vyjádřit k podkladům rozhodnutí, v návaznosti na lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009 – 243). Z judikatury Nejvyššího správního soudu ani z textu zákona však nelze dovodit, že by bylo možné účastníkovi řízení zcela upřít právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jestliže se následné správní rozhodnutí opírá o podklad, se kterým účastník správního řízení nebyl seznámen, resp. podklad, který vůbec nebyl součástí správního spisu.

[27] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jeho zástupce. V souladu s § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tato odměna činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti). Soud dále žalobci přiznal paušální náhradu hotových výdajů zástupce ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a daň z přidané hodnoty ve výši 21 %. Žalobci se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč. Tuto částku je stěžovatel – žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Slavička, advokáta se sídlem Ctiborova 3091, Kladno do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. prosince 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu